

التحديث الاقتصادي والتنمية المحلية في الأردن

من البرنامج الوطني إلى الأثر المحلي
في المحافظات



إخلاء المسؤولية

تم إنتاج هذه الورقة ضمن مشروع «تعزيز المساءلة البرلمانية والحوار الشامل في الأردن»، المنفذ من قبل مركز الحياة - راصد، وبدعم من وزارة الخارجية النرويجية والسفارة النرويجية في عمان. تعبّر الآراء والمضامين الواردة في هذه الورقة عن وجهة نظر معدّيها، ولا تعكس بالضرورة آراء أو مواقف وزارة الخارجية النرويجية أو السفارة النرويجية في عمان

مركز الحياة – راصد

2026

المحتويات

4	1. مدخل الورقة
4	1.1 السياق الاقتصادي الوطني
5	1.2 المشكلة السياسية
6	1.3 لماذا المحافظات؟ من السياسات الوطنية إلى التنمية القائمة على المكان
7	1.4 السؤال السياسي وإطار التحليل
8	2. المنهجية
9	2.1 المنهج السياسي للورقة: لماذا هذا المنهج؟
10	2.2 تصميم الدراسة: الحالات الدراسية كمدخل للتعميم التحليلي
11	2.3 مصادر الأدلة
12	2.4 إطار التحليل
14	2.5 حدود الورقة ونطاقها
15	3. الإطار المفاهيمي
16	3.1 التنمية القائمة على المكان: من السياسات الموحدة إلى التنمية المراعية لخصوصية المحافظات
17	3.2 التنمية الاقتصادية المحلية: من استثمار الموارد إلى بناء النظم الاقتصادية المحلية
19	3.3 الحوكمة متعددة المستويات: من توزيع الصلاحيات إلى تنسيق الأثر المحلي
20	3.4 نموذج انتقال الأثر المحلي: إطار تكاملي لتفسير أثر السياسات الاقتصادية
21	4. البرنامج التنفيذي بوصفه إطاراً وطنياً للتغيير الاقتصادي
23	4.1 المرتكزات التنموية للبرنامج التنفيذي
25	4.2 فجوات انتقال الأثر المحلي في البرنامج التنفيذي
26	4.3 قراءة البرنامج التنفيذي في ضوء محركات الأثر المحلي الخمسة
28	4.4 الخلاصة الانتقالية: من البرنامج الوطني إلى الواقع المحلي
29	5. الأدلة الميدانية للأثر المحلي: قراءة تحليلية في أربع محافظات.
29	5.1 من السياسة الوطنية إلى الواقع المحلي

30	5.2 كيف تُقرأ الأدلة الميدانية؟
31	5.3 الأدلة الميدانية المرتبطة بمحرك الاستثمار
33	5.4 الأدلة الميدانية المرتبطة بمحرك التشغيل
35	5.5 الأدلة الميدانية المرتبطة بمحرك الاقتصاد المحلي
37	5.6 الأدلة الميدانية المرتبطة بحوكمة إنتاج الأثر المحلي
39	5.7 الأدلة الميدانية للأثر المحلي: نحو نموذج تفسيري متكامل
41	6. من الأدلة الميدانية إلى الأنماط التفسيرية
42	6.1 الأنماط المشتركة لإنتاج الأثر المحلي
44	6.2 الأنماط التفسيرية المتباينة لإنتاج الأثر المحلي
46	6.3 إعادة قراءة البرنامج التنفيذي في ضوء الأدلة الميدانية
47	7. لماذا نحتاج إلى إطار وطني لقياس الأثر المحلي؟
49	7.1 كيف تطور إطار راصد للأثر المحلي؟
50	7.2 فلسفة ومحركات إطار راصد للأثر المحلي
52	7.3 سلسلة إنتاج وتعزيز الأثر المحلي
54	7.4 منظومة قياس الأثر المحلي
56	7.5 آلية تطبيق إطار راصد للأثر المحلي
57	7.6 القيمة العلمية والتطبيقية لإطار راصد للأثر المحلي
59	8. خارطة طريق لتعظيم الأثر المحلي للتحديث الاقتصادي
59	8.1 لماذا نحتاج إلى خارطة طريق لتعظيم الأثر المحلي؟
60	8.2 بدائل السياسات لتعظيم الأثر المحلي
62	8.3 خارطة الطريق الوطنية لتعظيم الأثر المحلي
65	8.4 مصفوفة تنفيذ النموذج الأردني لتعظيم الأثر المحلي
67	الخاتمة

يشكل فهم العلاقة بين السياسات الاقتصادية الوطنية ونتائجها على المستوى المحلي نقطة الانطلاق الرئيسة لهذه الورقة. فعلى الرغم من أن رؤية التحديث الاقتصادي والبرنامج التنفيذي يمثلان الإطار الوطني للإصلاح الاقتصادي، إلا أن تحقيق الأثر التنموي المنشود يعتمد بدرجة كبيرة على قدرة هذه السياسات على الاستجابة لخصوصية المحافظات، وتحويل الأولويات الوطنية إلى فرص استثمار وتشغيل وتنمية ملموسة. ومن هذا المنطلق، يقدم هذا المحور مدخلاً للورقة من خلال استعراض سياقها، وإشكالياتها، وأهميتها، وسؤالها السياسي، بما يؤسس للإطار التحليلي الذي تستند إليه في دراسة العلاقة بين البرنامج التنفيذي والتنمية المحلية في المحافظات الأردنية.

1.1 السياق الاقتصادي الوطني

شهد الاقتصاد الأردني خلال العقد الماضي مساراً متواصلاً من الإصلاحات الاقتصادية والهيكلية الهادفة إلى تعزيز الاستقرار الاقتصادي الكلي وتحسين بيئة الأعمال وزيادة قدرة الاقتصاد الوطني على تحقيق نمو أكثر استدامة. إلا أن المفارقة الرئيسة تتمثل في أنه، ورغم نجاح الأردن في الحفاظ على مستويات مرتفعة نسبياً من الاستقرار النقدي والمالي في بيئة إقليمية ودولية شديدة التقلب، فإن هذا الاستقرار لم ينعكس بالقدر ذاته على معدلات النمو الشامل، أو خلق فرص العمل، أو تقليص الفجوات التنموية بين المحافظات.¹ وتمثل هذه المفارقة نقطة الانطلاق لهذه الورقة؛ إذ تشير إلى أن المحافظة على الاستقرار الاقتصادي الكلي، على أهميته، لا تكفي وحدها لضمان تحقيق أثر تنموي واسع ومتوازن، ما لم تُترجم السياسات الوطنية إلى نتائج اقتصادية ملموسة على المستوى المحلي.²

وقد تمكن الأردن خلال السنوات الأخيرة من المحافظة على متانة الاقتصاد الكلي واستقرار القطاع المالي، رغم تعرضه لسلسلة من الصدمات الخارجية، شملت تداعيات جائحة كوفيد-19، واستمرار الأزمات الإقليمية، والاضطرابات الجيوسياسية في المنطقة، وما رافقها من تأثيرات مباشرة على حركة التجارة، والسياحة، وسلاسل الإمداد، وأسعار الطاقة والغذاء. وتشير أحدث مراجعات صندوق النقد الدولي إلى أن الاقتصاد الأردني واصل إظهار درجة ملحوظة من المرونة، مدعوماً بسياسات مالية ونقدية حذرة، إلا أن استمرار تحقيق نمو اقتصادي قادر على استيعاب الداخلين الجدد إلى سوق العمل يتطلب تسريع الإصلاحات الهيكلية، وتعزيز الاستثمار الخاص، ورفع الإنتاجية، وتحسين كفاءة تخصيص الموارد.³ كما يؤكد البنك الدولي أن المحافظة على الاستقرار الاقتصادي تمثل شرطاً ضرورياً للإصلاح، لكنها ليست شرطاً كافياً لتحقيق نمو شامل إذا لم تُترجم إلى سياسات تولد فرص عمل وتحسن مستويات المعيشة بصورة متوازنة بين المناطق.⁴

وفي هذا السياق، جاءت رؤية التحديث الاقتصادي بوصفها الإطار الاستراتيجي الوطني الذي يهدف إلى إعادة هيكلة الاقتصاد الأردني ورفع تنافسيته، من خلال تحفيز الاستثمار، وتعزيز دور القطاع الخاص، وتوسيع قاعدة الإنتاج، وتحسين بيئة الأعمال، وخلق فرص عمل مستدامة. ويمثل البرنامج التنفيذي للأعوام 2026-2029 المرحلة الثانية من تنفيذ هذه الرؤية، حيث ينتقل التركيز من صياغة الأهداف الاستراتيجية إلى تنفيذ المبادرات والمشروعات وقياس نتائجها عبر منظومة متكاملة من مؤشرات الأداء والمتابعة الحكومية.⁵

غير أن الانتقال من مرحلة التخطيط إلى مرحلة التنفيذ يفتح سؤالاً سياسياً جديداً يتجاوز تقييم جودة تصميم البرنامج نفسه، ويتمثل في كيفية ضمان أن تتحول هذه المبادرات الوطنية إلى أثر اقتصادي وتنموي ملموس داخل المحافظات الأردنية. فالتجارب الدولية تشير إلى أن جودة تصميم السياسات العامة لا تضمن بالضرورة نجاحها، ما لم تقترن بآليات تنفيذ تراعي الخصائص الاقتصادية والمؤسسية للمناطق

¹ European Bank for Reconstruction and Development. (2025). Jordan diagnostic 2025: Assessing economic challenges and structural opportunities. EBRD. [link](#)

² Jordan Economic Monitor, Fall 2023: Building success, breaking barriers - Unlocking the economic power of women in Jordan. World Bank Group. [link](#)

³ International Monetary Fund. (2026, June 17). IMF Executive Board completes fifth review under the Extended Fund Facility and second review under the Resilience and Sustainability Facility arrangements for Jordan (Press Release No. 26/211). [link](#)

⁴ World Bank. (2025). Jordan economic update: Macro poverty outlook. World Bank Group. [link](#)

⁵ Government of Jordan. (2026). Economic modernisation vision: Executive program 2026-2029. Ministry of Planning and International Cooperation. [link](#)

المختلفة، وتربط الاستثمارات العامة بالاقتصادات المحلية، وسوق العمل، والميزة التنافسية لكل إقليم.⁶ ومن هنا، ينتقل النقاش من سؤال "ما الذي يتضمنه البرنامج التنفيذي؟" إلى سؤال أكثر أهمية بالنسبة لهذه الورقة، وهو: "كيف يمكن أن يتحول البرنامج التنفيذي إلى أثر تنموي محلي قابل للقياس؟"

1.2 المشكلة السياسية

رغم أن البرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي (2026–2029) يمثل إحدى أكثر الوثائق الحكومية شمولاً من حيث تحديد المبادرات القطاعية، وآليات التنفيذ، ومؤشرات المتابعة، فإن الإشكالية الرئيسية التي تنطلق منها هذه الورقة لا تتمثل في تصميم البرنامج أو طموح أهدافه، وإنما في كيفية ضمان انتقاله من مستوى السياسات الوطنية إلى أثر محلي متعدد الأبعاد وقابل للقياس داخل المحافظات الأردنية. وتتمثل المفارقة السياسية في أن نجاح الحكومات في إعداد برامج إصلاحية متكاملة لا يفضي بالضرورة إلى تحقيق نتائج تنموية متوازنة، ما لم ترتبط تلك البرامج بآليات تنفيذ تستجيب للتفاوتات المكانية، والخصائص الاقتصادية، والقدرات المؤسسية للمناطق المختلفة.⁷

وتشير الأدبيات الحديثة في تحليل السياسات العامة إلى أن الفجوة بين تصميم السياسة العامة ونتائجها الفعلية تعد من أكثر التحديات شيوعاً في برامج الإصلاح الاقتصادي، إذ إن نجاح التنفيذ لا يقاس فقط بإنجاز المشروعات أو الالتزام بالجدول الزمنية، وإنما بقدرة تلك المشروعات على تحسين الإنتاجية، ورفع مستويات التشغيل، وتعزيز تنافسية الاقتصادات المحلية، وتنمية سلاسل القيمة، وتحسين بيئة الاستثمار، وتعزيز التماسك المجتمعي، والارتقاء بجودة الحياة، وتقليص الفوارق التنموية بين المناطق.⁸ ومن هذا المنطلق، فإن السؤال المركزي لا يصبح: هل نُفذ البرنامج؟ بل: هل أحدث البرنامج أثراً محلياً مستداماً يشعر به المواطن والمجتمع والاقتصاد المحلي؟

وفي الحالة الأردنية، تتجسد هذه الإشكالية في ثلاث فجوات سياسية مترابطة. تتمثل الأولى في فجوة التنفيذ (Implementation Gap)، حيث تنتقل المبادرات من المستوى الوطني إلى المحافظات عبر منظومة مؤسسية متعددة المستويات، تختلف فيها القدرات التنفيذية، وأولويات التنمية، ومستوى التنسيق بين الجهات المعنية. أما الثانية فهي فجوة المواءمة المكانية (Place-Based Alignment Gap)، إذ إن المحافظات الأردنية لا تنطلق من قاعدة اقتصادية واحدة، ولا تمتلك المزايا التنافسية أو التحديات ذاتها، الأمر الذي يجعل التدخلات الموحدة أقل قدرة على تحقيق نتائج متوازنة بين المناطق. أما الفجوة الثالثة فتتمثل في فجوة قياس الأثر (Impact Measurement Gap)، حيث يتركز التقييم في الغالب على متابعة نسب الإنجاز ومعدلات الإنفاق، بينما يقل الاهتمام بقياس النتائج الفعلية التي تمس حياة المواطنين، مثل فرص العمل المستحدثة، ونمو سلاسل القيمة المحلية، وتحسين بيئة الاستثمار، وارتفاع إنتاجية الاقتصاد المحلي، وتعزيز التماسك المجتمعي، وزيادة قدرة المجتمعات المحلية على الاستفادة من الفرص الاقتصادية التي يتيحها البرنامج.⁹

ولا تعكس هذه الفجوات قصوراً في البرنامج التنفيذي بقدر ما تعكس الطبيعة المركبة لبرامج التحول الاقتصادي، التي تتطلب تكاملاً بين التخطيط الوطني، والتنفيذ المحلي، والحوكمة متعددة المستويات. وقد أظهرت نتائج جلسات الحوار التي عقدت في محافظات الكرك، والزرقاء، والمفرق، وإربد أن التحديات التي طرحها المشاركون لم تتركز على الحاجة إلى مشروعات إضافية بقدر ما انصببت على كيفية مواءمة التدخلات الوطنية مع الواقع الاقتصادي لكل محافظة، وتحسين التنسيق المؤسسي، وتوفير البنية التحتية الداعمة للاستثمار، وربط المشروعات بالتشغيل المحلي، ورفع القيمة المضافة للقطاعات الإنتاجية، وتعزيز مشاركة الفاعلين المحليين في متابعة التنفيذ، وقياس أثر

⁶ Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. Journal of Regional Science. [link](#)

⁷ Government of Jordan. (2026). Economic modernisation vision: Executive program 2026–2029. Ministry of Planning and International Cooperation. [link](#)

⁸ European Bank for Reconstruction and Development. (2020). Country strategy for Jordan 2020–2025. EBRD.

⁹ Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. Journal of Regional Science, 52(1), 134–152. [link](#)

¹⁰ World Bank. (2025). Jordan Economic Monitor, January 2025. World Bank Group. [link](#)

التدخلات على الاقتصادات المحلية بصورة أكثر انتظاماً. وتنسجم هذه النتائج مع ما تؤكد عليه الأدبيات الدولية من أن نجاح السياسات الاقتصادية يعتمد على قدرتها على الاستجابة لخصوصية المكان، وليس فقط على جودة تصميمها على المستوى المركزي.¹¹

وانطلاقاً من ذلك، تنطلق هذه الورقة من الفرضية السياسية الرئيسية التي مفادها أن قدرة البرنامج التنفيذي على تحقيق أثر محلي مستدام تتزايد كلما ارتفعت درجة مواءمة التدخلات الوطنية مع الخصائص الاقتصادية والمؤسسية للمحافظات، وربطت الاستثمارات الوطنية بالاقتصادات المحلية، والتشغيل، وسلاسل القيمة، والحوكمة، والتماسك المجتمعي، وجودة الحياة، مع تطوير منظومة لقياس الأثر تتجاوز مؤشرات الإنجاز التقليدية إلى مؤشرات تعكس النتائج الفعلية التي يلمسها المواطن.

وبناءً على هذه الفرضية، لا ننظر هذه الورقة إلى المحافظات بوصفها وحدات إدارية تُنفذ فيها المشروعات، وإنما بوصفها وحدات تحليل اقتصادي واجتماعي تمثل البيئة الحقيقية التي يُختبر فيها نجاح سياسات التحديث الاقتصادي. ومن هنا، يصبح الانتقال إلى دراسة المحافظات في القسم التالي ضرورة تحليلية لفهم الكيفية التي يمكن من خلالها ترجمة السياسات الوطنية إلى أثر محلي مستدام وقابل للقياس، في ضوء مبادئ التنمية القائمة على المكان (Place-Based Development).

1.3 لماذا المحافظات؟ من السياسات الوطنية إلى التنمية القائمة على المكان

على مدى عقود، بُنيت السياسات الاقتصادية في كثير من الدول على افتراض أن أدوات السياسة العامة تنتج آثاراً متشابهة متى ما طُبقت على المستوى الوطني، وأن تحقيق النمو الكلي سينعكس تلقائياً على مختلف المناطق. إلا أن الأدبيات الحديثة في الاقتصاد الإقليمي والتنمية الإقليمية تشير إلى أن هذا الافتراض لم يعد كافياً لتفسير التفاوتات التنموية أو معالجتها. فقد أثبتت تجارب العديد من الدول أن السياسات الموحدة قد تحقق نتائج مختلفة باختلاف خصائص كل منطقة، الأمر الذي أدى إلى تطور مفهوم التنمية القائمة على المكان (Place-Based Development) بوصفه أحد أهم الأطر النظرية المعتمدة لدى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، والبنك الدولي، والاتحاد الأوروبي في تصميم السياسات الإقليمية والتنموية. ويقوم هذا النهج على أن المكان ليس مجرد نطاق جغرافي أو وحدة إدارية، وإنما منظومة اقتصادية واجتماعية ومؤسسية تمتلك خصائصها وفرصها وتحدياتها، وبالتالي تتطلب سياسات تستجيب لهذه الخصوصية، بدلاً من الاعتماد على تدخلات موحدة في جميع المناطق.^{12,13}

وانطلاقاً من هذا المنظور، لا تُعد المحافظات في الأردن مجرد مستويات إدارية لتنفيذ البرامج الحكومية، وإنما تمثل وحدات اقتصادية متميزة تختلف في مواردها الطبيعية، وهيكلها الإنتاجي، وسوق العمل، ومستوى الاستثمار، والبنية التحتية، ورأس المال البشري، وسلاسل القيمة الاقتصادية. فالمحافظة التي تعتمد على الزراعة تواجه تحديات وفرصاً تختلف جذرياً عن محافظة يغلب عليها النشاط الصناعي أو السياحي أو الخدمي، كما تختلف قدرة كل محافظة على جذب الاستثمار أو خلق فرص العمل أو استيعاب المشروعات الجديدة. ومن ثم، فإن نجاح أي برنامج اقتصادي وطني لا يقاس فقط بجودة تصميمه، وإنما بقدرته على التكيف مع هذا التنوع المكاني وتحويله إلى ميزة تنموية.

وبعني ذلك أن نقطة الانطلاق في التخطيط الاقتصادي لم تعد تتمثل في تحديد احتياجات المحافظات فحسب، بل في فهم الميزة النسبية لكل محافظة، وكيفية توزيعها ضمن رؤية تنموية متكاملة. فالمكان لا يمتلك احتياجات فقط، بل يمتلك أيضاً هوية اقتصادية، تتشكل من موارده، وأنشطته الإنتاجية، وموقعه الجغرافي، وشبكات النقل، والمهارات المتوافرة، والروابط القائمة بين القطاعات المختلفة. ومن هنا، فإن السياسات الأكثر قدرة على تحقيق أثر مستدام هي تلك التي تنطلق من هذه الهوية الاقتصادية، وتسعى إلى تعزيزها وربطها بالاستثمار، والإنتاج، والتشغيل، بدلاً من استنساخ تدخلات متشابهة في جميع المحافظات.

¹¹ مرجع سابق

¹² World Bank. (2009). World development report 2009: Reshaping economic geography. World Bank Group. [link](#)

¹³ OECD. (2019). OECD regional outlook 2019: Leveraging megatrends for regional development. OECD Publishing. [link](#)

وتعزز نتائج جلسات الحوار التي استندت إليها هذه الورقة هذا الاستنتاج بصورة واضحة. فقد أظهرت النقاشات أن المحافظات الأربع محل الدراسة لم تكن تطالب بالحلول نفسها، بل عبرت كل محافظة عن أولويات وفرص مختلفة تعكس بنيتها الاقتصادية الخاصة. ففي الكرك برزت الحاجة إلى بناء هوية اقتصادية تربط بين السياحة والزراعة والصناعة، وفي الزرقاء تركز النقاش على البنية التحتية ودعم القاعدة الصناعية والزراعية، بينما ركزت المفرق على تعظيم الاستفادة من موقعها الجغرافي وقطاعها الزراعي والمنطقة التنموية، في حين اتجهت إربد نحو تعظيم دور الجامعات والاقتصاد الغذائي والاقتصاد الرقمي. وتكشف هذه النتائج أن اختلاف الأولويات بين المحافظات ليس استثناءً، بل هو انعكاس طبيعي لاختلاف الهياكل الاقتصادية المحلية، الأمر الذي يجعل تصميم تدخلات متميزة أكثر انساقاً مع الواقع من تطبيق سياسات موحدة على جميع المحافظات.

وبناءً على ذلك، فإن التحدي الرئيس لا يتمثل في توزيع المشروعات بصورة متساوية بين المحافظات، وإنما في رفع مستوى مواءمة السياسات الوطنية مع الخصائص الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية لكل مكان. فكلما ارتفعت هذه المواءمة، ازدادت قدرة البرنامج التنفيذي على تحويل الاستثمارات والمشروعات إلى فرص عمل، ونشاط اقتصادي، وتحسن ملموس في جودة الحياة على المستوى المحلي. ومن هذا المنطلق، تعتمد هذه الورقة التنمية القائمة على المكان بوصفها الإطار المفاهيمي الذي يفسر العلاقة بين البرنامج التنفيذي والأثر المحلي، وينتقل بالتحليل من سؤال كم عدد المشروعات؟ إلى سؤال أكثر أهمية، وهو: كيف يمكن أن تتحول هذه المشروعات إلى أثر اقتصادي وتنموي مستدام داخل كل محافظة؟

1.4 السؤال السياساتي وإطار التحليل

بعد استعراض السياق الاقتصادي الوطني، وتحديد الفجوة السياساتية، وبيان أهمية التنمية القائمة على المكان بوصفها الإطار المفاهيمي الذي تستند إليه هذه الورقة، يصبح السؤال الرئيس ليس ما إذا كان البرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي يمثل إطاراً مناسباً للإصلاح الاقتصادي، وإنما كيف يمكن ضمان انتقال هذا البرنامج من مستوى السياسات الوطنية إلى أثر محلي متعدد الأبعاد، مستدام، وقابل للقياس داخل المحافظات الأردنية. ومن هذا المنطلق، لا تنطلق الورقة من فرضية وجود قصور في البرنامج التنفيذي ذاته، بل من فرضية أن فعالية أي برنامج وطني للإصلاح الاقتصادي تعتمد في النهاية على قدرته على التكيف مع الخصائص الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية للمكان، وعلى تحويل الاستثمارات والمبادرات الوطنية إلى نتائج يلمسها المواطن في حياته اليومية.

وانطلاقاً من هذه الفرضية، تتمحور الورقة حول السؤال السياساتي الرئيس الآتي:

إلى أي مدى ينجح البرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي (2026-2029) في تحويل السياسات الوطنية إلى أثر محلي متعدد الأبعاد داخل المحافظات الأردنية، وما السياسات والآليات الكفيلة بتعزيز هذا الأثر بما يحقق تنمية اقتصادية أكثر شمولاً واستدامة؟

وبمثل هذا السؤال نقطة الارتكاز التي بُنى عليها جميع فصول الورقة، وينبثق عنه عدد من الأسئلة التحليلية التي تقود مسار البحث وتحدد نطاق التحليل، وهي:

أولاً: كيف تُترجم أهداف البرنامج التنفيذي ومبادراته إلى تدخلات تنموية على مستوى المحافظات، وإلى أي مدى تراعي هذه التدخلات الخصائص الاقتصادية والمكانية والميزة النسبية لكل محافظة؟

ثانياً: إلى أي مدى يسهم البرنامج التنفيذي في تعزيز التشغيل اللائق والمستدام، وتنشيط الاقتصادات المحلية، وتعظيم القيمة المضافة، وتحفيز الاستثمار، وتعزيز التماسك المجتمعي، وتحسين جودة الحياة، بوصفها الأبعاد الرئيسة للأثر المحلي؟

ثالثاً: ما أبرز الفجوات التي تحد من انتقال البرنامج من مستوى التخطيط الوطني إلى مستوى الأثر المحلي، سواء في مجالات التنفيذ، أو الحوكمة متعددة المستويات، أو التنسيق المؤسسي، أو البنية التحتية، أو توافر البيانات، أو بناء القدرات المحلية؟

رابعاً: كيف تكشف حالات المحافظات الأربع عن أوجه التشابه والاختلاف في الفرص والتحديات، وما الذي تعكسه هذه الاختلافات بشأن الحاجة إلى سياسات أكثر مواءمة للخصائص الاقتصادية لكل محافظة؟

خامساً: ما البدائل والسياسات التي يمكن أن تعزز انتقال البرنامج التنفيذي من إطار وطني للإصلاح الاقتصادي إلى إطار أكثر قدرة على تحقيق أثر محلي مستدام وقابل للقياس، مع تطوير منظومة مؤسسية لقياس هذا الأثر بصورة دورية؟

ولا تُطرح هذه الأسئلة بوصفها أسئلة بحثية مستقلة، وإنما بوصفها إطاراً تحليلياً متكاملًا يقود جميع مراحل الورقة. فالفصول اللاحقة ستتناول هذه الأسئلة بصورة مترابطة؛ إذ يقدم الفصل الثاني المنهجية المعتمدة للإجابة عنها، ويعرض الفصل الثالث الإطار المفاهيمي الذي يفسر العلاقة بين التنمية القائمة على المكان، والاقتصاد المحلي، والحوكمة متعددة المستويات، ثم ينتقل الفصل الرابع إلى تحليل البرنامج التنفيذي، ويخصص الفصل الخامس لتحليل المحافظات الأربع كحالات دراسية، قبل أن يقدم الفصل السادس قراءة مقارنة، ويطور الفصل السابع نموذجاً تفسيرياً يربط بين البرنامج الوطني والأثر المحلي، وصولاً إلى عرض بدائل السياسات والتوصيات التنفيذية في الفصلين الأخيرين.

وبهذا المعنى، فإن الورقة لا تهدف إلى إعادة توصيف البرنامج التنفيذي أو قياس مدى الالتزام بتنفيذه، وإنما إلى تقديم إطار تحليلي يساعد صناع القرار على فهم الكيفية التي تتحول بها السياسات الوطنية إلى نتائج اقتصادية واجتماعية ومؤسسية يلمسها المواطن داخل المحافظات، وإبراز العوامل التي تعزز هذا الانتقال أو تحد من فاعليته. ومن ثم، فإن القيمة المضافة لهذه الورقة لا تكمن في تقييم البرنامج ذاته، وإنما في تطوير منظور تحليلي يربط بين السياسة الوطنية، والمكان، والأثر المحلي، بما يساهم في دعم تطوير السياسات الاقتصادية في الأردن على أسس أكثر استجابة للتفاوتات المكانية وأكثر قدرة على تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة.

2. المنهجية

تعتمد هذه الورقة منهجية تحليل سياسات مبنية على الأدلة، تستهدف تفسير الكيفية التي تنتقل بها مخرجات البرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي من مستوى التخطيط الوطني إلى مستوى الأثر المحلي في المحافظات. وانطلاقاً من طبيعة السؤال السياساتي الذي تتناوله، لا تقتصر المنهجية على مراجعة الوثائق والسياسات الوطنية، وإنما تجمع بين الأدلة الوطنية والدولية والمعطيات الميدانية المستقاة من جلسات الحوار في المحافظات المختارة، ضمن إطار تحليلي موحد يتيح فهم العوامل التي تعزز أو تحد من تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية. ويعرض هذا المحور تصميم الدراسة، ومصادر الأدلة، والإطار التحليلي، وحدود الورقة، بما يضمن اتساق التحليل مع أهدافها والسياسات التي تسعى إلى تطويرها.

2.1 المنهج السياساتي للورقة: لماذا هذا المنهج؟

(Policy Research Approach: Why This Methodology?)

إذا كانت الإشكالية الرئيسية التي تنطلق منها هذه الورقة تتمثل في تفسير الكيفية التي يمكن من خلالها تحويل البرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي (2026-2029) إلى أثر اقتصادي وتنموي ملموس داخل المحافظات الأردنية، فإن السؤال المنهجي الذي يسبق أي تحليل هو: ما نوع المنهج القادر على تفسير هذا الانتقال بصورة موثوقة، وبناء توصيات سياسات تستند إلى الأدلة؟ فالإجابة عن هذا السؤال لا تتحقق من خلال الوصف الإحصائي للمؤشرات الاقتصادية أو متابعة نسب الإنجاز فحسب، وإنما تتطلب فهماً أعمق للعلاقة بين تصميم السياسات الوطنية، وآليات تنفيذها، والظروف الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية التي تحدد أثرها على المستوى المحلي. ومن هذا المنطلق، فإن اختيار المنهجية في هذه الورقة لم يكن قراراً تقنياً يتعلق بأدوات البحث، وإنما جاء استجابة مباشرة لطبيعة المشكلة السياساتية التي تسعى الورقة إلى معالجتها.

وانطلاقاً من ذلك، تعتمد هذه الورقة منهج تحليل السياسات المبني على الأدلة (Evidence-Based Policy Analysis)، وهو منهج يختلف في غايته ومنطقه عن الدراسات الأكاديمية التقليدية. فبينما تهدف البحوث الأكاديمية غالباً إلى اختبار الفرضيات أو تفسير العلاقات السببية بين المتغيرات، ينطلق تحليل السياسات من مشكلة عامة قائمة، ويسعى إلى فهم أسبابها، وتشخيص الفجوات المؤسسية والتنفيذية المرتبطة بها، وتقييم البدائل الممكنة، وصولاً إلى اقتراح خيارات سياسات قابلة للتطبيق تدعم عملية صنع القرار. وبهذا المعنى، فإن محور التحليل في هذه الورقة ليس البرنامج التنفيذي بوصفه وثيقة حكومية، وإنما الفجوة بين أهدافه الوطنية والأثر المحلي المتوقع منه، وكيف يمكن تقليص هذه الفجوة من خلال سياسات أكثر مواءمة للخصائص الاقتصادية والمكانية للمحافظات.¹⁵¹⁴

ويستند اختيار هذا المنهج أيضاً إلى طبيعة السؤال السياساتي الذي طرحه الورقة. فالسؤال لا يقتصر على معرفة ما إذا كانت معدلات التشغيل قد ارتفعت، أو حجم الاستثمارات التي تم تنفيذها، أو عدد المبادرات التي أُطلقت، بل يتجاوز ذلك إلى فهم كيف ولماذا تختلف قدرة المحافظات على الاستفادة من هذه التدخلات، وما العوامل التي تعزز أو تحد من انتقال السياسات الوطنية إلى نتائج محلية ملموسة. والإجابة عن هذه الأسئلة لا يمكن استخلاصها من المؤشرات الكمية وحدها، مهما بلغت أهميتها، لأنها تتطلب تفسيراً للعمليات المؤسسية، وأنماط الحوكمة، ومستوى التنسيق بين الجهات الفاعلة، وطبيعة المزايا النسبية لكل محافظة، ومدى توافق التدخلات الحكومية مع احتياجات الاقتصادات المحلية. ولهذا السبب، تجمع الورقة بين تحليل الوثائق الرسمية، والأدبيات الدولية، والأدلة الميدانية المستقاة من جلسات الحوار في المحافظات، باعتبار أن دمج هذه المصادر يوفر تفسيراً أكثر شمولاً وموثوقية لمسارات تنفيذ السياسات وأثرها المحلي.

كما ينسجم هذا الاختيار المنهجي مع الاتجاهات الحديثة في أدبيات التنمية القائمة على المكان (Place-Based Development)، التي تنطلق من أن نجاح السياسات الاقتصادية لا يقاس فقط بحجم الموارد التي تُخصص لها، وإنما بقدرتها على التفاعل مع الخصائص الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية للمكان الذي تُنفذ فيه. ولهذا، فإن تحليل البرنامج التنفيذي في هذه الورقة لا يتم بوصفه إطاراً وطنياً مجرداً، وإنما من خلال ربطه بالسياقات المحلية للمحافظات الأربع محل الدراسة، وتحليل مدى توافق التدخلات المقترحة مع أولوياتها التنموية، وميزاتها النسبية، وفرصها الاستثمارية، والتحديات التي تواجه اقتصاداتها المحلية. وبهذا يصبح المكان وحدةً للتحليل، وليس مجرد نطاق جغرافي لتطبيق السياسات، وهو ما يتوافق مع المنهج الذي تتبناه الأدبيات الحديثة الصادرة عن البنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في تقييم السياسات الإقليمية والتنمية المكانية.¹⁶

وبناءً على ما سبق، فإن هذه الورقة لا تدعي إجراء تقييم شامل للأثر الاقتصادي الكلي للبرنامج التنفيذي، ولا تقدم نموذجاً اقتصادياً للتنبؤ بالنمو أو التشغيل، كما أنها لا تستهدف قياس الأثر السببي للتدخلات الحكومية بالمعنى المستخدم في دراسات تقييم الأثر (Impact Evaluation). وإنما تهدف إلى بناء تحليل سياساتي يستند إلى الأدلة، يفسر كيفية انتقال السياسات الوطنية إلى نتائج محلية، ويحدد الفجوات التي تحد من هذا الانتقال، ويطور خيارات عملية لتعزيز الأثر الاقتصادي والاجتماعي والمؤسسي للتحديث الاقتصادي على مستوى المحافظات. ومن ثم، فإن المنهج المعتمد في هذه الورقة لا يُقاس بقدرته على إنتاج مؤشرات جديدة، بقدر ما يُقاس بقدرته على تقديم تفسير متماسك، قائم على الأدلة، يدعم صانع القرار في تطوير سياسات أكثر استجابة لاحتياجات المحافظات وأكثر قدرة على تحقيق تنمية اقتصادية محلية مستدامة.

وانطلاقاً من هذا الاختيار المنهجي، ينتقل القسم التالي إلى عرض تصميم الدراسة، موضحاً كيف تم تنظيم عملية التحليل، واختيار المحافظات الأربع بوصفها حالات دراسية مترابطة، وربط الأدلة الوطنية والدولية والميدانية في إطار تحليلي واحد للإجابة عن السؤال السياساتي الذي انطلقت منه هذه الورقة.

¹⁴ Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). Routledge. [link](#)

¹⁵ World Bank. (2018). Improving public policy making through evidence-based approach: Lessons and tools for policy analysts. World Bank Group.

¹⁶ Barca, F. (2009). An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. European Commission.

2.2 تصميم الدراسة: الحالات الدراسية كمدخل للتعميم التحليلي

(Research Design: Case Studies as a Basis for Analytical Generalization)

استند تصميم هذه الورقة إلى منطق تحليلي متعدد المستويات، ينطلق من السياسة الوطنية وينتهي باستخلاص دلالات سياسية قابلة للتطبيق على مستوى المحافظات الأردنية بصورة أوسع. فالغرض من اختيار محافظات الكرك، والزرقاء، والمفرق، وإربد لم يكن دراسة هذه المحافظات بوصفها حالات منفصلة أو ممثلة إحصائياً لجميع محافظات المملكة، وإنما استخدامها كحالات تحليلية متباينة تساعد على فهم الكيفية التي تنتقل بها السياسات الاقتصادية الوطنية من مستوى البرنامج التنفيذي إلى مستوى الأثر المحلي. وبهذا المعنى، فإن المحافظات الأربع لا تمثل نهاية التحليل، بل تشكل مدخلاً لفهم العلاقة بين التصميم الوطني للسياسات وواقع تنفيذها في بيئات محلية مختلفة.

ويقوم تصميم الدراسة على أربعة مستويات مترابطة. يتمثل المستوى الأول في رؤية التحديث الاقتصادي بوصفها الإطار الوطني الأشمل للإصلاح الاقتصادي، بينما يتمثل المستوى الثاني في البرنامج التنفيذي للأعوام 2026-2029 بوصفه أداة تحويل الرؤية إلى مبادرات ومشروعات قابلة للتنفيذ. أما المستوى الثالث فيتمثل في المحافظات الأربع كحالات دراسية ميدانية، تُستخدم لاختبار مدى قابلية البرنامج للترجمة إلى أثر محلي ملموس في سياقات اقتصادية وجغرافية مختلفة. وينتهي المستوى الرابع باستخلاص دروس وتوصيات سياسية وطنية يمكن أن تسترشد بها الحكومة والبرلمان والبلديات والفاعليون المحليون في تطوير آليات تنفيذ أكثر استجابة لخصوصية المحافظات.

وقد اختبرت المحافظات الأربع وفق منطق العينة القصصية السياسية، لا وفق منطق العينة الإحصائية العشوائية. فإربد تمثل نموذجاً لمحافظة ذات كثافة سكانية مرتفعة في شمال المملكة، مع حضور واضح للتعليم الجامعي، والخدمات، والزراعة، والصناعات الغذائية. وتمثل المفرق نموذجاً لمحافظة شمالية شرقية ذات امتداد حدودي مع سوريا، وموقع استراتيجي، ووزن مهم للزراعة والثروة الحيوانية والمناطق التنموية. أما الزرقاء فتمثل حالة لمحافظة تقع في وسط المملكة، ذات قاعدة صناعية وتجارية كبيرة، وترتبط بقوة بأسواق العمل والنقل والبنية التحتية الحضرية. في المقابل، تمثل الكرك حالة لمحافظة جنوبية تجمع بين مقومات سياحية وزراعية وصناعية وثروة حيوانية، لكنها تواجه تحديات تتعلق بترجمة هذه المقومات إلى هوية اقتصادية تنفيذية واضحة. ويتيح هذا التباين الجغرافي والاقتصادي اختبار الإطار التحليلي للورقة في بيئات محلية مختلفة، وليس في نمط واحد من المحافظات.

ولا تسعى الورقة، بناءً على ذلك، إلى تعميم نتائج المحافظات الأربع تعميمياً إحصائياً على جميع محافظات الأردن، وإنما إلى ما يعرف في منهجية دراسات الحالة بالتعميم التحليلي (Analytical Generalization). والمقصود بذلك أن قيمة الحالات الدراسية لا تكمن في عددها، بل في قدرتها على اختبار إطار تفسيري يمكن استخدامه لفهم حالات أخرى. فإذا أظهر التحليل أن انتقال البرنامج التنفيذي إلى أثر محلي يتأثر بعوامل مثل الميزة النسبية، والبنية التحتية، والتشغيل، وسلاسل القيمة، والحكومة المحلية، ومستوى معرفة الفاعلين المحليين بالبرنامج، فإن هذه العوامل تصبح عناصر تحليلية يمكن استخدامها لاحقاً لفهم بقية المحافظات، مع مراعاة خصوصية كل محافظة وسياقها المحلي.

ومن هنا، فإن تصميم الدراسة لا يفصل بين التحليل المحلي والتوصيات الوطنية، بل يربط بينهما. فالمحافظات الأربع تُستخدم بوصفها نوافذ لفهم تحديات تنفيذ البرنامج التنفيذي على الأرض، بينما تُستخدم المقارنة بينها لاستخلاص قضايا مشتركة وفجوات متكررة ودروس قابلة للتحويل إلى سياسات عامة. وبهذا المعنى، فإن الدراسة لا تتعامل مع المحافظات باعتبارها وحدات إدارية يجري وصفها، بل باعتبارها اقتصادات محلية تكشف عن شروط نجاح السياسات الوطنية عندما تنتقل من مستوى التخطيط إلى مستوى التنفيذ. ويقود هذا التصميم مباشرة إلى القسم التالي، الذي يوضح مصادر الأدلة التي اعتمدت عليها الورقة في بناء هذا التحليل متعدد المستويات.

2.3 مصادر الأدلة

(Sources of Evidence)

استندت هذه الورقة إلى مقارنة تقوم على دمج مصادر متعددة من الأدلة، بما يسمح ببناء تحليل سياساتي أكثر توازناً وموثوقية. فالسؤال الذي تطرحه الورقة لا يمكن الإجابة عنه من خلال مصدر واحد، سواء كان وثيقة حكومية، أو مؤشراً اقتصادياً، أو مخرجات جلسات حوارية؛ لأن انتقال البرنامج التنفيذي من مستوى السياسة الوطنية إلى مستوى الأثر المحلي عملية مركبة تتداخل فيها عوامل التخطيط، والتنفيذ، والحوكمة، والبنية التحتية، وسوق العمل، والاقتصادات المحلية. ومن هنا، اعتمدت الورقة على مبدأ تثليث الأدلة (Triangulation of Evidence)، أي قراءة المشكلة السياسية من خلال أكثر من نوع من الأدلة، ثم اختبار الاتساق أو التباين بينها قبل الوصول إلى الاستنتاجات والتوصيات.

تتمثل المجموعة الأولى في الأدلة الوطنية، وتشمل رؤية التحديث الاقتصادي، والبرنامج التنفيذي للأعوام 2026-2029، والوثائق الحكومية ذات الصلة، إضافة إلى البيانات والمؤشرات الصادرة عن المؤسسات الوطنية المختصة، مثل دائرة الإحصاءات العامة، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي، ووزارة الاستثمار، ووزارة العمل، ووزارة الإدارة المحلية، والجهات القطاعية المعنية. وقد استخدمت هذه المصادر لفهم الإطار الرسمي للتحديث الاقتصادي، وأهدافه، ومبادراته، ومؤشرات متابعته، وكذلك لتحديد كيفية حضور المحافظات في الوثائق الوطنية، ومدى ارتباط البرامج والمشروعات المعلنة بقضايا الاستثمار، والتشغيل، والبنية التحتية، وجودة الحياة على المستوى المحلي.

وتتمثل المجموعة الثانية في الأدلة الدولية والمقارنة، وتشمل تقارير وأوراقاً صادرة عن مؤسسات دولية مرموقة، مثل البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومنظمة العمل الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وقد استخدمت هذه الأدلة ليس بوصفها بديلاً عن القراءة الوطنية، وإنما كإطار مرجعي يساعد على وضع الحالة الأردنية ضمن نقاش أوسع حول النمو الشامل، والتشغيل، والتنمية القائمة على المكان، والحوكمة متعددة المستويات، والسياسات الإقليمية. كما اعتمدت الورقة على الأدبيات النظرية ذات الصلة، ولا سيما أدبيات Place-Based Economic Development، لفهم لماذا لا تؤدي السياسات الوطنية الموحدة بالضرورة إلى نتائج محلية متوازنة، ولماذا تتطلب المحافظات قراءة اقتصادية ومؤسسية متميزة.

أما المجموعة الثالثة فتتمثل في الأدلة الميدانية النوعية المستقاة من جلسات الحوار التي عقدت في محافظات الكرك، والزرقاء، والمفرق، وإربد. وقد شكلت هذه الجلسات مصدراً أساسياً لفهم تصورات الفاعلين المحليين حول البرنامج التنفيذي، ومدى معرفتهم به، ورؤيتهم لشروط تحويله إلى أثر ملموس في محافظاتهم. وضمت هذه النقاشات ممثلين عن البلديات، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني، والجامعات، والشباب، والنساء، والمزارعين، والصناعيين، والمجالس المحلية، الأمر الذي أتاح قراءة متعددة الزوايا للفجوات بين الوثيقة الوطنية والواقع المحلي. وقد كشفت هذه الجلسات، كما أظهرت الورقة السابقة، عن فجوة واضحة بين البرنامج التنفيذي بوصفه وثيقة وطنية ومستوى معرفة الفاعلين المحليين به، وعن الحاجة إلى مسار تواصل ومشاركة محلية أقوى يبدأ من المعرفة والمشاركة لا من التنفيذ فقط.

وتتمثل المجموعة الرابعة في الأدلة التحليلية المستخلصة من المقارنة بين المحافظات. فلم تُستخدم مخرجات الجلسات بوصفها شهادات منفصلة أو ملاحظات وصفية، بل جرى التعامل معها كأدلة نوعية قابلة للمقارنة عبر المحافظات الأربع. وقد سمح ذلك بتحديد القضايا المشتركة، مثل البنية التحتية، والطاقة، والتشغيل، وضعف التنسيق، ورحلة المستثمر، وفي الوقت نفسه رصد الاختلافات التي تعكس الخصائص الاقتصادية والمكانية لكل محافظة. فعلى سبيل المثال، أظهرت المقارنة أن البنية التحتية تمثل عائقاً مشتركاً، لكنها تظهر بصورة مختلفة في الكرك من خلال المدينة الصناعية والسياحة والطاقة، وفي الزرقاء من خلال المناطق الصناعية والخدمات الحضرية، وفي المفرق من خلال رحلة المستثمر والطاقة والمياه، وفي إربد من خلال النقل والطرق الزراعية وسلاسل التوريد.

وبهذا المعنى، لا تقوم قوة الورقة على كثرة المصادر فحسب، وإنما على طريقة دمجها داخل إطار تحليلي واحد. فالأدلة الوطنية تحدد ما تقوله السياسة العامة، والأدلة الدولية توفر المعايير والمفاهيم المقارنة، والأدلة الميدانية تكشف كيف تُفهم السياسة على المستوى المحلي، بينما تتيح المقارنة بين المحافظات اختبار الفجوات والأنماط المتكررة. ومن خلال هذا التكامل، تسعى الورقة إلى تقديم تحليل سياساتي يستند إلى الأدلة، لا إلى الانطباعات، ويؤسس للانتقال في القسم التالي إلى عرض إطار التحليل الذي استخدمته الورقة لربط الاستثمار، والتشغيل، والاقتصاد المحلي، والحوكمة، والأثر المحلي متعدد الأبعاد.

تنطلق هذه الورقة من فرضية منهجية مفادها أن تقييم برامج التحديث الاقتصادي لا ينبغي أن يقتصر على متابعة تنفيذ المبادرات أو قياس نسب الإنجاز والمؤشرات التشغيلية، وإنما يجب أن يمتد إلى تفسير الكيفية التي تتحول بها السياسات الوطنية إلى نتائج تنمية ملموسة على المستوى المحلي. وتؤكد الأدبيات الحديثة في تحليل السياسات العامة أن العلاقة بين تصميم السياسات ونتائجها ليست علاقة خطية، وإنما تتأثر بمجموعة من العوامل الاقتصادية والمؤسسية والمكانية التي تحكم عملية التنفيذ، الأمر الذي يجعل بناء إطار تحليلي واضح شرطاً أساسياً لفهم انتقال أثر السياسات من المستوى الوطني إلى المحافظات.¹⁷

واستجابة لهذه الإشكالية، تميز هذه الورقة بين الإطار المفاهيمي (Conceptual Framework) الذي تستند إليه، والإطار التحليلي (Analytical Framework) الذي طورته لأغراض التحليل. فمن الناحية المفاهيمية، تستند الورقة إلى ثلاثة مداخل رئيسية هي: التنمية القائمة على المكان (Place-Based Development)، التي تنظر إلى المكان بوصفه وحدة اقتصادية واجتماعية ذات خصائص مميزة تؤثر في فاعلية السياسات العامة، والتنمية الاقتصادية المحلية (Local Economic Development)، التي تركز على تنمية الاقتصادات المحلية من خلال تعزيز الاستثمار، والإنتاجية، وسلاسل القيمة، والشراكات الاقتصادية، والحوكمة متعددة المستويات (Multi-level Governance)، التي تؤكد أن نجاح السياسات يعتمد على فعالية التنسيق بين الحكومة المركزية، والمؤسسات المحلية، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني. ولا تعتمد هذه الورقة هذه المداخل بصورة حرفية، وإنما تعيد مواءمتها مع السياق الأردني وطبيعة البرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي، بحيث تصبح أكثر قدرة على تفسير التفاوتات التنموية بين المحافظات وآليات انتقال أثر السياسات إليها.¹⁸

¹⁹ وانطلاقاً من هذا الأساس المفاهيمي، تطور هذه الورقة إطاراً راصداً للأثر المحلي (RASED Local Impact Framework) بوصفه إطاراً تحليلياً تطبيقياً صُمم خصيصاً للإجابة عن السؤال السياساتي الذي تنطلق منه الدراسة. ويستند هذا الإطار إلى خمسة محركات للأثر المحلي (Five Local Impact Drivers) تمثل العناصر الرئيسية التي تحدد قدرة البرنامج التنفيذي على تحقيق نتائج تنمية مستدامة داخل المحافظات.

يتمثل محرك الاستثمار (Investment Driver) في قدرة التدخلات الحكومية على تعبئة الاستثمارات المنتجة، وتحسين بيئة الأعمال، وتحفيز النشاط الاقتصادي المحلي، وتعزيز ثقة المستثمرين، وليس مجرد زيادة عدد المشروعات أو حجم الإنفاق.²⁰

أما محرك التشغيل (Employment Driver)، فيركز على قدرة السياسات على خلق فرص عمل لائقة ومستدامة، وتعزيز مشاركة الشباب والنساء، وتنمية المهارات، ورفع إنتاجية العمل، بما يتوافق مع مبادئ العمل اللائق (Decent Work) وأهداف النمو الاقتصادي الشامل.²¹

¹⁷ Dunn, W. N. (2018). Public policy analysis: An integrated approach (6th ed.). Routledge. [link](#)

¹⁸ Barca, F. (2009). An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. European Commission. [link](#)

¹⁹ International Labour Organization. (2022). Local economic development for decent work and sustainable communities: A guide for policy makers and practitioners. ILO. [link](#)

²⁰ World Bank. (2021). Territorial development and spatial policy: Unlocking the economic potential of regions. World Bank Group. [link](#)

²¹ Decent Work: Report of the Director-General (87th Session). [link](#)

ويتمثل محرك الاقتصاد المحلي (Local Economy Driver) في قدرة المحافظة على استثمار ميزتها النسبية (Comparative Advantage)، وتنمية سلاسل القيمة (Value Chains)، وربط القطاعات الإنتاجية، وتعزيز القيمة المضافة المحلية، بما يسهم في بناء اقتصاد أكثر تنوعاً وتنافسية واستدامة.²²

أما محرك الحوكمة (Governance Driver)، فيعكس مستوى التنسيق الرأسي والأفقي بين الحكومة المركزية، ومجلس الأمة، والوزارات، والإدارة المحلية، والبلديات، والقطاع الخاص، والجامعات، ومنظمات المجتمع المدني، بما يعزز كفاءة تنفيذ السياسات ويرفع قدرتها على الاستجابة للاحتياجات المحلية، ويزيد من مستوى المساءلة والشراكة في عملية التنفيذ.²³

ويتمثل محرك الأثر المحلي (Local Impact Driver) المحصلة النهائية لتفاعل المحركات الأربعة السابقة، ويقاس من خلال النتائج التنموية المحلية (Local Development Outcomes) التي يلمسها المواطن بصورة مباشرة، مثل تحسن فرص العمل، وارتفاع مستويات الدخل، وتحسن جودة الخدمات، وتعزيز العدالة المكانية، وتقوية التماسك المجتمعي، وارتفاع الثقة بالمؤسسات، وتحسن جودة الحياة، وهي نتائج تتسق مع الأدبيات الحديثة في قياس الرفاه والتنمية الإقليمية.

واعتمدت الورقة هذا الإطار بوصفه العدسة التحليلية الموحدة التي جرى من خلالها تحليل المحافظات الأربع. فقد خضعت كل محافظة للتحليل باستخدام المحركات الخمسة نفسها، بما أتاح إجراء مقارنة منهجية بين بيئات اقتصادية وجغرافية ومؤسسية متباينة، والكشف عن العوامل التي تعزز أو تحد من انتقال البرنامج التنفيذي إلى أثر محلي. ولا تهدف هذه المقارنة إلى ترتيب المحافظات أو تقييم أدائها بصورة منفصلة، وإنما إلى الوصول إلى التعميم التحليلي (Analytical Generalization)، الذي يقوم على استخدام الحالات الدراسية لاختبار إطار تفسيري يمكن الاسترشاد به في فهم بقية محافظات المملكة، مع مراعاة الخصائص الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية لكل محافظة.²⁴

وبذلك، لا يمثل إطار راصد للأثر المحلي (RASED Local Impact Framework) مجرد أداة لتحليل الحالات الدراسية الواردة في هذه الورقة، وإنما يشكل مساهمة منهجية قابلة للتطوير والتطبيق في الدراسات المستقبلية، وفي عمليات المتابعة والتقييم التي تنفذها المؤسسات الحكومية، ومجلس الأمة، والإدارات المحلية، ومراكز البحوث، بما يدعم الانتقال من متابعة تنفيذ المشروعات إلى قياس أثرها المحلي متعدد الأبعاد، ويسهم في تطوير سياسات اقتصادية أكثر استجابة للتحديات المكانية وأكثر قدرة على تحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة والمستدامة.

2.5 حدود الورقة ونطاقها

(Scope and Limitations)

تستند هذه الورقة إلى فرضية منهجية مفادها أن موثوقية تحليل السياسات لا تعتمد على اتساع نطاق الدراسة بقدر اعتمادها على وضوح سؤالها السياسي، وملاءمة منهجها، وحدود الاستدلال التي يمكن استخلاصها من الأدلة المستخدمة. ومن هذا المنطلق، لا تسعى الورقة إلى تقديم تقييم شامل لجميع أبعاد البرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي، وإنما تركز على سؤال سياسي محدد يتمثل في كيفية انتقال السياسات الاقتصادية الوطنية إلى نتائج تنموية محلية ملموسة في المحافظات، والعوامل التي تعزز أو تعيق هذا الانتقال.

وانطلاقاً من هذا التحديد، لا تقدم الورقة تقييماً للأثر (Impact Evaluation) بالمعنى المستخدم في الدراسات التجريبية أو شبه التجريبية، ولا تهدف إلى قياس العلاقة السببية المباشرة بين تدخلات البرنامج التنفيذي والنتائج الاقتصادية أو الاجتماعية باستخدام أدوات القياس الكمي أو المقارنات التجريبية. كما أنها لا تقدم تحليلاً للتكلفة والمنفعة (Cost-Benefit Analysis) للمشروعات الواردة في البرنامج التنفيذي،

²² International Labour Organization. (2021). Value chain development for decent work: How to create more and better jobs in target sectors (3rd ed.). ILO. [link](#)

²³ OECD. (2022). Regional governance in OECD countries: Trends, typology and tools. OECD Publishing. [link](#)

²⁴ Yin, R. K. (2018). Case study research and applications: Design and methods (6th ed.). SAGE Publications. [link](#)

ولا تبني تنبؤات اقتصادية كلية (Macroeconomic Forecasting) تتعلق بمعدلات النمو أو الاستثمار أو المالية العامة، إذ إن هذه المهام تتطلب نماذج كمية وبيانات زمنية تتجاوز نطاق هذه الورقة.

وبدلاً من ذلك، تعتمد الورقة تحليل السياسات المبني على الأدلة (Evidence-Based Policy Analysis) باعتباره المنهج الأكثر ملاءمة للإجابة عن السؤال السياسي الذي تنطلق منه. ويقوم هذا التحليل على دمج أربعة مصادر متكاملة للأدلة، تشمل الوثائق والسياسات الوطنية، والأدبيات والتقارير الدولية، والأدلة النوعية المستخلصة من جلسات الحوار في المحافظات الأربع، إضافة إلى القراءة المقارنة للتجارب والممارسات الدولية ذات الصلة. ويمكن هذا التكامل من تفسير الفجوات بين تصميم السياسة العامة ونتائجها المحلية، وتطوير بدائل سياسات تستند إلى الأدلة، دون الادعاء بقياس الأثر الاقتصادي المباشر أو التنبؤ بمؤشرات الاقتصاد الكلي. ويتسق هذا التوجه مع المنهج الذي اعتمدته الورقة في الفصل المنهجي، والقائم على موافقة طبيعة السؤال السياسي مع نوع الأدلة المطلوبة للإجابة عنه.

كما لا تدعي الورقة أن المحافظات الأربع المختارة تمثل جميع محافظات المملكة تمثيلاً إحصائياً، وإنما تنظر إليها بوصفها حالات دراسية متعددة (Multiple Case Studies) اختيرت بصورة قصدية لتعكس تبايناً جغرافياً واقتصادياً ومؤسسياً داخل الأردن. فمحافظة إربد تمثل مركزاً حضرياً واقتصادياً رئيساً في شمال المملكة، في حين تعكس المفرق خصائص المحافظات الحدودية ذات الامتداد الزراعي والمساحة الجغرافية الواسعة، وتمثل الزرقاء نموذجاً للمحافظات الصناعية والعمالية ذات الكثافة السكانية المرتفعة، بينما تقدم الكرك نموذجاً للمحافظات الجنوبية التي تمتلك مزايا نسبية واعدة في قطاعات السياحة والزراعة والصناعة، لكنها تواجه تحديات تنموية وهيكلية مختلفة. ويتيح هذا التنوع فهماً أعمق لكيفية تفاعل السياسات الوطنية مع السياقات المحلية المختلفة، بما يسمح باستخلاص أنماط تفسيرية تتجاوز الحالات الفردية دون الادعاء بإجراء تعميم إحصائي على جميع المحافظات.

وتنسجم حدود الورقة كذلك مع طبيعة المبادرة التي انطلقت منها، والتي هدفت إلى قراءة البرنامج التنفيذي من منظور المحافظات، من خلال ربط الحوار البرلماني والمجتمعي بالأثر المحلي، وتحويل مخرجات الجلسات الميدانية إلى معرفة سياساتية يمكن أن تدعم تطوير السياسات الاقتصادية وآليات تنفيذها على المستوى الوطني والمحلي. ومن ثم، فإن المحافظات لا تُستخدم في هذه الورقة بوصفها غاية للتحليل، وإنما بوصفها عدسة تفسيرية لفهم مدى قدرة البرنامج التنفيذي على الاستجابة لاختلاف السياقات المحلية، وتحويل الأهداف الوطنية إلى نتائج يشعر بها المواطن في حياته اليومية.

وعليه، فإن حدود هذه الورقة لا تمثل قيداً على قيمتها العلمية أو العملية، بل تشكل جزءاً من تصميمها المنهجي؛ إذ تحدد بدقة نوع المعرفة التي تنتجها، ومستوى الاستدلال الذي يمكن البناء عليه، ونطاق التوصيات التي يمكن الوثوق بها. وبهذا المعنى، تقدم الورقة مساهمة في تفسير السياسات (Policy Interpretation) أكثر من تقديمها قياساً كمياً للأثر، وتسعى إلى تطوير فهم أعمق لكيفية تعزيز الأثر المحلي للتحديث الاقتصادي من خلال سياسات أكثر موافقة لخصائص المحافظات، وهو ما يشكل الأساس الذي ستبنى عليه الفصول اللاحقة عند تحليل البرنامج التنفيذي، ودراسة المحافظات الأربع، وصياغة إطار راصد للأثر المحلي، وصولاً إلى بدائل السياسات والتوصيات التنفيذية.

3. الإطار المفاهيمي

(Conceptual Framework)

إذا كانت جميع المحافظات الأردنية تعمل ضمن الإطار الدستوري ذاته، وتخضع للتشريعات نفسها، وتنفذ البرنامج التنفيذي ذاته لرؤية التحديث الاقتصادي، فلماذا تختلف قدرتها على تحقيق النمو الاقتصادي، وجذب الاستثمار، وتوليد فرص العمل، وتحويل المبادرات الوطنية إلى نتائج تنموية يشعر بها المواطن؟ يمثل هذا السؤال أحد أهم الأسئلة التي شغلت أدبيات التنمية الإقليمية خلال العقدين الأخيرين،

وأسهل في إعادة النظر في كثير من الافتراضات التقليدية التي كانت تنظر إلى التنمية الاقتصادية بوصفها عملية يمكن تحقيقها من خلال سياسات وطنية موحدة تُطبق بالطريقة نفسها في جميع الأقاليم والمناطق.²⁶²⁵

وقد بينت التجارب الدولية أن تشابه السياسات العامة لا يؤدي بالضرورة إلى تشابه النتائج التنموية، لأن أثر السياسات يتشكل من خلال تفاعلها مع الخصائص الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية للمكان الذي تنفذ فيه. فالمكان لا يمثل نطاقاً جغرافياً لتطبيق السياسات فحسب، بل يشكل منظومة متكاملة تضم الموارد الاقتصادية، ورأس المال البشري، والهوية الإنتاجية، والبنية المؤسسية، وشبكات الأعمال، وأنماط الحوكمة، والعلاقات الاجتماعية، وهي جميعها عوامل تؤثر في قدرة السياسات على تحقيق أثرها التنموي.²⁸²⁷

وانطلاقاً من هذا التحول، لم تعد الأدبيات الحديثة تبحث فقط في كيفية تصميم السياسات الاقتصادية، وإنما أصبحت تهتم بالسؤال الأكثر أهمية: كيف يمكن مواءمة هذه السياسات مع خصوصية المكان الذي ستطبق فيه؟ وقد أدى هذا التحول إلى بروز مدرسة التنمية القائمة على المكان (Place-Based Development) باعتبارها أحد أهم الأطر المفاهيمية التي تفسر التفاوتات التنموية بين المناطق، وتوضح لماذا تحقق بعض الأقاليم نتائج أفضل من غيرها رغم خضوعها للإطار الوطني ذاته.²⁹

وفي السياق الأردني، تكتسب هذه المقاربة أهمية خاصة في ضوء التفاوتات الاقتصادية والمكانية بين المحافظات، واختلاف هياكلها الإنتاجية، وخصائصها الديموغرافية، ومستويات الاستثمار، والبنية التحتية، وفرص التشغيل، والميزة النسبية لكل منها. ولذلك، فإن تحليل البرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي من منظور المحافظات لا يقتصر على متابعة تنفيذ المبادرات أو قياس نسب الإنجاز، وإنما يتطلب إطاراً مفاهيمياً يفسر الكيفية التي تتفاعل بها السياسات الوطنية مع السياقات المحلية المختلفة، ويوضح العوامل التي تعزز أو تحد من قدرتها على تحقيق أثر اقتصادي وتنموي مستدام.

واستناداً إلى ذلك، يعتمد هذا الفصل ثلاثة مداخل مفاهيمية مترابطة تشكل الأساس النظري للورقة. يبدأ أولاً بمناقشة التنمية القائمة على المكان (Place-Based Development) باعتبارها الإطار التفسيري الرئيس، ثم يناقش التنمية الاقتصادية المحلية (Local Economic Development) بوصفها الآلية التي تتحول من خلالها الإمكانيات المحلية إلى نشاط اقتصادي منتج، قبل أن يعرض الحوكمة متعددة المستويات (Multi-level Governance) باعتبارها الإطار المؤسسي الذي يحدد قدرة الفاعلين الوطنيين والمحليين على تنفيذ السياسات بصورة منسقة. ويختتم الفصل ببناء نموذج مفاهيمي يوضح العلاقة بين هذه المداخل الثلاثة، ويشكل الأساس النظري لإطار راصد للأثر المحلي الذي تطوره هذه الورقة في الفصول اللاحقة.

3.1 التنمية القائمة على المكان: من السياسات الموحدة إلى التنمية المراعية لخصوصية المحافظات

(Place-Based Development: From Uniform Policies to Place-Sensitive Development)

لم يعد ينظر إلى التفاوتات التنموية بين الأقاليم والمناطق بوصفها نتيجة لاختلاف مستويات الإنفاق العام أو حجم الاستثمارات الحكومية فقط، بل أصبحت الأدبيات الحديثة ترى أن أحد أهم أسباب هذه التفاوتات يكمن في اختلاف الخصائص الاقتصادية والمؤسسية والاجتماعية

²⁵ Barca, F. (2009). An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. European Commission.

²⁶ Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 11(1), 189–209. [link](#)

²⁷ OECD. (2020). OECD Regional Outlook 2020: Regional Development Policies for the Future. OECD Publishing.

²⁸ World Bank. (2021). Territorial Development and Spatial Policy: Unlocking the Economic Potential of Regions. World Bank Group. [link](#)

²⁹ Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. Journal of Regional Science, 52(1), 134–152. [link](#)

للمكان ذاته. وانطلاقاً من هذا الفهم، برزت مدرسة التنمية القائمة على المكان (Place-Based Development) بوصفها تحولاً في التفكير التنموي، انتقل بالسياسات العامة من منطق السياسات الموحدة التي تفترض تشابه احتياجات جميع المناطق، إلى منطق يعترف بأن لكل مكان خصائصه الاقتصادية، وميزاته النسبية، وتحدياته المؤسسية، وأن نجاح السياسات يعتمد على قدرتها على الاستجابة لهذه الخصوصية.³⁰

وجاء هذا التحول نتيجة ملاحظات متكررة في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والاتحاد الأوروبي، حيث أظهرت الخبرة العملية أن تطبيق السياسة الاقتصادية نفسها في مناطق مختلفة كثيراً ما أدى إلى نتائج متباينة. فقد حققت بعض الأقاليم نمواً مرتفعاً واستثمارات مستدامة، بينما بقيت أقاليم أخرى تعاني من ضعف الإنتاجية وارتفاع البطالة رغم حصولها على مستويات متقاربة من الدعم الحكومي. وأدى ذلك إلى إعادة النظر في الفرضية التقليدية التي كانت تربط التنمية بحجم الموارد فقط، لصالح مقاربة ترى أن القيمة الحقيقية تكمن في كيفية توظيف الموارد المحلية، واستثمار الميزة النسبية، وتعزيز رأس المال البشري، وبناء المؤسسات المحلية القادرة على قيادة التنمية.³¹

ولا يقصد بالمكان في هذا الإطار المفاهيمي الموقع الجغرافي أو الحدود الإدارية للمحافظة، وإنما يقصد به منظومة متكاملة تتكون من البنية الاقتصادية، والموارد الطبيعية، ورأس المال البشري، والمؤسسات المحلية، والهوية الإنتاجية، وسلاسل القيمة، وشبكات الأعمال، وأنماط الحوكمة، والعلاقات الاجتماعية. ومن ثم، فإن المحافظات التي تتشابه في عدد السكان أو المساحة قد تختلف جذرياً في فرصها التنموية بسبب اختلاف هذه المكونات. ولذلك، فإن السياسات التي تحقق نتائج إيجابية في محافظة صناعية قد لا تحقق الأثر نفسه في محافظة تعتمد على الزراعة أو السياحة أو الاقتصاد الحدودي، حتى وإن كانت الموارد المالية المخصصة لها متقاربة.³²

وتكتسب هذه المقاربة أهمية خاصة في الحالة الأردنية، حيث تتميز المحافظات بتباين واضح في هياكلها الاقتصادية وميزاتها النسبية. فإريد تمثل مركزاً تعليمياً وزراعياً وخدمياً رئيساً في شمال المملكة، بينما تمتلك المفرق خصائص المحافظات الحدودية ذات الامتداد الزراعي واللوجستي، وتعكس الزرقاء نموذجاً اقتصادياً قائماً على الصناعة والخدمات والنقل، في حين تمتلك الكرك مقومات سياحية وزراعية وصناعية متنوعة. ومن ثم، فإن قراءة البرنامج التنفيذي من منظور وطني موحد قد لا تكفي لتفسير أثره المتوقع، ما لم يؤخذ في الاعتبار اختلاف طبيعة الاقتصادات المحلية، وقدرتها على استثمار الفرص التي يوفرها البرنامج، وهو ما ينسجم مع فلسفة التنمية القائمة على المكان التي تدعو إلى تصميم تدخلات أكثر استجابة للخصائص المحلية بدلاً من تطبيق سياسات موحدة على جميع المحافظات.

ولا تعني التنمية القائمة على المكان التخلي عن الرؤية الوطنية أو استبدالها بخطط محلية منفصلة، بل تقوم على تحقيق التكامل بين المستويين الوطني والمحلي. فالسياسات الوطنية توفر الإطار العام والأهداف الاستراتيجية، بينما يسهم فهم خصوصية المكان في تحديد أولويات التنفيذ، وآليات الاستثمار، ونوعية التدخلات الأكثر قدرة على تحقيق أثر اقتصادي واجتماعي مستدام. وبهذا المعنى، فإن نجاح البرنامج التنفيذي لا يقاس فقط بمدى الالتزام بتنفيذ مبادراته، وإنما أيضاً بقدرته على التكيف مع الواقع الاقتصادي لكل محافظة، وتحويل ميزاتها النسبية إلى فرص إنتاجية وتشغيلية وتنموية ملموسة.

ومن هذا المنطلق، تعتمد هذه الورقة التنمية القائمة على المكان بوصفها الإطار المفاهيمي الرئيس الذي يفسر العلاقة بين السياسات الوطنية والأثر المحلي، وبشكل الأساس الذي ستبنى عليه القراءة التحليلية للبرنامج التنفيذي، ودراسة المحافظات الأربع، وتطوير إطار راصد للأثر المحلي في الفصول اللاحقة. إلا أن فهم هذه العلاقة لا يكتمل بالتركيز على المكان وحده، بل يتطلب أيضاً فهم الآليات الاقتصادية التي تحول الموارد المحلية إلى نمو وفرص عمل، وهو ما تناوله الورقة في القسم التالي من خلال مناقشة مفهوم التنمية الاقتصادية المحلية (Local Economic Development).

³⁰ مرجع سابق

³¹ World Bank. (2021). Territorial Development and Spatial Policy: Unlocking the Economic Potential of Regions. World Bank Group. [link](#)

³² مرجع سابق

(Local Economic Development: From Resource Utilization to Local Economic Ecosystems)

إذا كانت التنمية القائمة على المكان (Place-Based Development) تفسر لماذا تختلف نتائج السياسات الاقتصادية بين المحافظات، فإنها لا تجيب وحدها عن سؤال آخر لا يقل أهمية، وهو: كيف تتحول الخصائص الاقتصادية للمكان إلى فرص استثمار، ووظائف، ونمو اقتصادي مستدام؟ وتقدم أدبيات التنمية الاقتصادية المحلية (Local Economic Development) الإجابة عن هذا السؤال، من خلال التركيز على الآليات الاقتصادية التي تربط الموارد المحلية بالنشاط الإنتاجي، وتحول الإمكانيات الكامنة إلى قيمة مضافة يشعر بها الأفراد والمجتمعات. ومن ثم، فإن التنمية الاقتصادية المحلية لا تمثل بديلاً عن التنمية القائمة على المكان، وإنما تشكل الامتداد الاقتصادي التطبيقي لها، إذ تنقل التحليل من خصائص المكان إلى ديناميكيات الاقتصاد المحلي وكيفية عمله.³³

وقد شهد مفهوم التنمية الاقتصادية المحلية تطوراً جوهرياً خلال العقود الثلاثة الماضية. ففي بداياته، انصب الاهتمام على جذب الاستثمارات الخارجية وتقديم الحوافز للمستثمرين باعتبارها المدخل الرئيس لتحفيز النمو الاقتصادي المحلي. غير أن التجارب الدولية أظهرت أن هذا النهج، رغم أهميته، لا يضمن استدامة التنمية ما لم يرتبط ببناء قاعدة اقتصادية محلية قادرة على توليد القيمة المضافة وتعزيز الإنتاجية ورفع القدرة التنافسية. ولذلك، اتجهت الأدبيات الحديثة إلى توسيع مفهوم التنمية الاقتصادية المحلية ليشمل تنمية سلاسل القيمة (Value Chains)، ودعم المؤسسات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، وتعزيز الابتكار، وتنمية المهارات، وربط التعليم بسوق العمل، وتطوير بيئة الأعمال، وبناء الشراكات بين القطاعين العام والخاص، باعتبارها عناصر مترابطة داخل منظومة اقتصادية واحدة.³⁵³⁴

وانطلاقاً من هذا التطور، لم يعد الاقتصاد المحلي يُنظر إليه بوصفه مجموعة من الأنشطة الاقتصادية المتجاورة، بل باعتباره نظاماً بيئياً اقتصادياً محلياً (Local Economic Ecosystem) تتفاعل داخله مجموعة من الفاعلين والمؤسسات والموارد في إطار واحد. ويضم هذا النظام المستثمرين، والمؤسسات الإنتاجية، والجامعات، ومراكز التدريب، والبلديات، والإدارة المحلية، والقطاع المالي، ومنظمات المجتمع المدني، إضافة إلى البنية التحتية والخدمات اللوجستية والرقمية التي تتيح للأسواق المحلية العمل بكفاءة. وتؤكد الأدبيات أن قوة الاقتصاد المحلي لا تقاس بعدد المشروعات أو حجم الإنفاق العام فحسب، وإنما بدرجة الترابط بين هذه المكونات، وقدرتها على تكوين شبكة إنتاجية متكاملة قادرة على الابتكار وخلق فرص العمل وتحقيق النمو المستدام.³⁷³⁶

وتنسجم هذه الرؤية بصورة واضحة مع التحديات والفرص التي كشفت عنها جلسات الحوار في المحافظات الأربع. فقد بينت النقاشات أن التحدي الرئيس لم يكن نقص الموارد الاقتصادية، وإنما محدودية قدرتها على التحول إلى منظومات إنتاجية متكاملة. ففي محافظة الكرك، لم يقتصر النقاش على الحاجة إلى مشروعات جديدة، بل ركز المشاركون على غياب هوية اقتصادية تنفيذية تربط بين السياحة والزراعة والصناعة في إطار تنموي واحد، بما يسمح بتوليد قيمة مضافة محلية وتحفيز التشغيل. كما أظهرت جلسة الزرقاء أن امتلاك قاعدة صناعية كبيرة لا ينعكس تلقائياً على الاقتصاد المحلي في ظل ضعف الترابط بين الصناعة، والخدمات، والزراعة، والبنية التحتية، والأسواق المحلية. وفي المفرق، برزت الحاجة إلى تحويل الموقع الجغرافي والموارد الزراعية والمنطقة التنموية إلى منظومة اقتصادية متكاملة ترتبط بالتصنيع الغذائي، والخدمات اللوجستية، وتنمية المهارات، وتشغيل أبناء المحافظة، بدلاً من الاكتفاء بالنظر إليها بوصفها موارد منفصلة. أما في إربد، فقد أظهرت النقاشات أهمية استثمار القدرات التعليمية والجامعية والخدمية للمحافظة في بناء اقتصاد معرفي أكثر ارتباطاً بريادة الأعمال

³³ International Labour Organization. (2022). Local Economic Development (LED) and decent work: A practice-oriented guide. ILO.

³⁴ World Bank. (2020). World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains. World Bank Group. [link](#)

³⁵ Barca, F. (2009). An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. European Commission. [link](#)

³⁶ OECD. (2022). OECD Regional Outlook 2021: Managing environmental and energy transitions. OECD Publishing

³⁷ World Bank. (2023). World Development Report 2023: Migrants, refugees, and societies. World Bank Group. [link](#)

والابتكار والاقتصاد الرقمي. وتؤكد هذه النتائج أن القضية الجوهرية ليست توافر الموارد، وإنما كيفية تنظيمها وربطها داخل نظام اقتصادي محلي قادر على إنتاج النمو وفرص العمل بصورة مستدامة.

وتقود هذه القراءة إلى نتيجة سياسية مهمة، تتمثل في أن نجاح البرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي لن يقاس فقط بقدرته على استقطاب الاستثمارات أو تنفيذ المشروعات، وإنما بقدرته على بناء نظم اقتصادية محلية مترابطة تستثمر الميزة النسبية لكل محافظة، وتربط بين الاستثمار، والإنتاج، وسلاسل القيمة، وتنمية المهارات، وريادة الأعمال، والأسواق، بما يعزز قدرة الاقتصادات المحلية على تحقيق النمو الذاتي والاستجابة للمتغيرات الاقتصادية. فالتنمية الاقتصادية المحلية، بهذا المعنى، ليست برنامجاً قطاعياً، وإنما عملية مستمرة لإعادة تنظيم الاقتصاد المحلي بما يحقق التكامل بين الفاعلين الاقتصاديين ويزيد من إنتاجية المكان وقدرته التنافسية.

وبذلك، تمثل التنمية الاقتصادية المحلية الحلقة التي تربط بين خصائص المكان والنتائج الاقتصادية التي تسعى السياسات الوطنية إلى تحقيقها، إلا أن نجاح هذه العملية لا يعتمد على العوامل الاقتصادية وحدها. فحتى أكثر الاقتصادات المحلية ديناميكية تحتاج إلى مؤسسات قادرة على التنسيق بين المستويات الوطنية والمحلية، وإلى أدوار واضحة للجهات الحكومية والإدارة المحلية والقطاع الخاص والمجتمع المدني في تصميم السياسات وتنفيذها ومتابعتها. ومن هنا، تنتقل الورقة في القسم التالي إلى مناقشة الحوكمة متعددة المستويات (Multi-level Governance) بوصفها الإطار المؤسسي الذي يحدد قدرة الاقتصادات المحلية على تحويل إمكاناتها إلى أثر تنموي مستدام.

3.3 الحوكمة متعددة المستويات: من توزيع الصلاحيات إلى تنسيق الأثر المحلي

(Multi-level Governance: From Distribution of Responsibilities to Coordination of Local Impact)

إذا كانت التنمية القائمة على المكان (Place-Based Development) تفسر لماذا تختلف الخصائص الاقتصادية بين المحافظات، وكانت التنمية الاقتصادية المحلية (Local Economic Development) توضح كيف تتحول هذه الخصائص إلى نشاط اقتصادي منتج، فإن السؤال الذي يبقى مطروحاً يتمثل في: من يضمن أن تتحول السياسات الوطنية إلى نتائج تنموية محلية؟ وتقدم أدبيات الحوكمة متعددة المستويات (Multi-level Governance) الإجابة عن هذا السؤال من خلال التركيز على طبيعة العلاقات المؤسسية التي تربط المستويات المختلفة للدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، باعتبارها العامل الحاسم في انتقال السياسات من مرحلة التصميم إلى مرحلة التنفيذ ثم إلى الأثر المحلي.³⁸

وقد شهد مفهوم الحوكمة تحولاً مهماً خلال العقود الأخيرة، إذ انتقلت الأدبيات من التركيز على مفهوم الحكومة (Government) بوصفها الفاعل الرئيس في إدارة التنمية، إلى مفهوم الحوكمة (Governance) الذي يعترف بتعدد الفاعلين وتداخل أدوارهم، ثم إلى مفهوم الحوكمة متعددة المستويات (Multi-level Governance) الذي ينظر إلى التنمية باعتبارها نتاجاً لعملية تنسيق مستمرة بين المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية، وليس مجرد تنفيذ هرمي للقرارات الصادرة عن الحكومة المركزية.³⁹ وبذلك، لم يعد نجاح السياسات الاقتصادية يقاس بجودة تصميمها فقط، وإنما بقدرة المؤسسات المختلفة على العمل ضمن منظومة متكاملة تتقاسم المعلومات، وتنسق الأولويات، وتتكامل في تنفيذ التدخلات التنموية.

وفي هذا الإطار، لا تُختزل الحوكمة متعددة المستويات في توزيع الصلاحيات أو إعادة تنظيم الاختصاصات الإدارية، وإنما تمثل إطاراً مؤسسياً لإدارة العلاقات بين الفاعلين المختلفين. فالحكومة المركزية تضع الرؤية الوطنية والسياسات الكلية، بينما تتولى الوزارات القطاعية تصميم البرامج التنفيذية، وتسهم الإدارة المحلية والبلديات في مواءمة هذه البرامج مع احتياجات المحافظات، ويؤدي مجلس الأمة دوراً محورياً في

³⁸ World Bank. (2022). Bridging the Disconnect: Institutional Capacity and Local Governance for Development. World Bank Group. [link](#)

³⁹ Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243. [link](#)

التشريع والرقابة ومتابعة تنفيذ السياسات العامة، في حين يشارك القطاع الخاص في الاستثمار والإنتاج، وتدعم الجامعات ومراكز البحث بناء المعرفة والابتكار، بينما يسهم المجتمع المدني في تعزيز المشاركة المجتمعية، ونقل أولويات المواطنين، ودعم المساءلة الاجتماعية. ومن ثم، فإن فعالية الحوكمة لا تقاس بعدد المؤسسات المشاركة، وإنما بدرجة التنسيق والتكامل فيما بينها، وقدرتها على العمل ضمن رؤية تنمية مشتركة تحقق الأثر المحلي المنشود.⁴⁰

وتكتسب هذه المقاربة أهمية خاصة في السياق الأردني، حيث أظهرت جلسات الحوار في المحافظات الأربع أن التحديات المطروحة تجاوزت محدودية الموارد أو غياب المبادرات الحكومية، لتشمل ضعف التنسيق بين المؤسسات، وتفاوت مستويات المعرفة بالبرنامج التنفيذي، ومحدودية مشاركة الفاعلين المحليين في تحديد الأولويات ومتابعة التنفيذ. فقد كشفت الجلسات أن عدداً من المشاركين لم يسبق له الاطلاع على البرنامج التنفيذي رغم تمثيلهم لمؤسسات محلية وقطاعية مؤثرة، كما برزت الحاجة إلى آليات أكثر فاعلية لربط المحافظات بالسياسات الوطنية، بما يعزز الشعور بملكية البرنامج وبحول المحافظات من متلقي للتدخلات إلى شريك في تصميمها وتنفيذها ومتابعتها. وتشير هذه النتائج إلى أن فجوة التنفيذ ليست فجوة إدارية فحسب، وإنما هي في جوهرها فجوة حوكمة وتنسيق مؤسسي، وهو ما يتوافق مع ما تؤكد عليه الأدبيات الدولية بشأن العلاقة الوثيقة بين جودة الحوكمة وفاعلية التنمية الإقليمية.

وانطلاقاً من ذلك، تقترح هذه الورقة النظر إلى انتقال أثر السياسات الاقتصادية بوصفه سلسلة مترابطة يمكن تسميتها سلسلة انتقال الأثر السياساتي ((Local Policy Transmission Chain)، تبدأ بصياغة السياسة الوطنية، ثم تنتقل إلى التنسيق الحكومي، فالتنفيذ القطاعي، ثم الموازنة المحلية، فالشراكة مع الفاعلين المحليين، وصولاً إلى الاقتصاد المحلي، لتنتهي بالأثر الذي يشعر به المواطن في حياته اليومية. وتؤكد هذه السلسلة أن نجاح البرنامج التنفيذي لا يعتمد على جودة كل مرحلة بمعزل عن الأخرى، بل على قوة الروابط التي تصل بينها، بحيث يصبح التنسيق المؤسسي شرطاً أساسياً لتحويل الاستثمارات إلى فرص عمل، وربط فرص العمل بنمو الاقتصاد المحلي، ثم تحويل هذا النمو إلى تحسن في الدخل، وتعزيز التماسك المجتمعي، وتحقيق العدالة المكانية، والارتقاء بجودة الحياة.

وتقود هذه القراءة إلى نتيجة سياساتية مهمة تتمثل في أن الحوكمة متعددة المستويات ليست بعداً إدارياً مكماً للسياسات الاقتصادية، بل تمثل البنية المؤسسية التي تسمح لبقية عناصر التنمية بالعمل بصورة متكاملة. فكلما ارتفعت درجة التنسيق بين الحكومة المركزية، والوزارات، والإدارة المحلية، والبرلمان، والقطاع الخاص، والجامعات، والمجتمع المدني، ارتفعت قدرة البرنامج التنفيذي على تحويل الاستثمارات إلى تشغيل، والتشغيل إلى اقتصاد محلي منتج، والاقتصاد المحلي إلى أثر تنموي ملموس يشعر به المواطن. وبذلك، تشكل الحوكمة متعددة المستويات الحلقة التي تربط بين المكان، والاقتصاد المحلي، والنتائج التنموية، وتوفر الإطار المؤسسي الذي يفسر اختلاف الأثر المحلي للسياسات بين المحافظات.

ومن هذا المنطلق، ترى الورقة أن تفسير انتقال أثر السياسات الاقتصادية لا يكتمل من خلال دراسة المكان، أو الاقتصاد المحلي، أو الحوكمة كل على حدة، وإنما من خلال فهم التفاعل الديناميكي بينها. وهذا ما يقود إلى القسم التالي، الذي يبني النموذج المفاهيمي المتكامل للورقة، ويبين كيف تتفاعل هذه المداخل الثلاثة عبر محركات الأثر المحلي الخمسة (Five Local Impact Drivers) لتشكيل الأساس النظري لإطار راصد للأثر المحلي (RASED Local Impact Framework) الذي تطوره هذه الدراسة.

3.4 نموذج انتقال الأثر المحلي: إطار تكاملي لتفسير أثر السياسات الاقتصادية

(An Integrated Framework for Local Policy Impact)

بعد استعراض الأدبيات الرئيسة التي تناولت التنمية القائمة على المكان (Place-Based Development)، والتنمية الاقتصادية المحلية (Local Economic Development)، والحوكمة متعددة المستويات (Multi-level Governance)، يتبين أن كل مدرسة من هذه المدارس تقدم تفسيراً مهماً لجزء من عملية التنمية، إلا أنها لا تقدم، منفردة، تفسيراً متكاملاً لكيفية انتقال أثر السياسات الاقتصادية من المستوى الوطني إلى النتائج التنموية التي يلمسها المواطن على المستوى المحلي. فبينما تركز التنمية القائمة على المكان على تفسير اختلاف الخصائص الاقتصادية

⁴⁰ United Nations Development Programme. (2022). Guidance Note: Local Governance and Local Development Evaluation Framework. UNDP.

والإنتاجية بين المناطق، تشرح التنمية الاقتصادية المحلية الآليات التي تتحول من خلالها الموارد المحلية إلى نشاط اقتصادي منتج، في حين توضح الحوكمة متعددة المستويات كيف تؤثر العلاقات المؤسسية بين الفاعلين الوطنيين والمحليين في جودة التنفيذ وفعالية السياسات.⁴³⁴²⁴¹

وانطلاقاً من ذلك، ترى هذه الورقة أن فهم أثر السياسات الاقتصادية يتطلب الانتقال من دراسة هذه المداخل بصورة منفصلة إلى النظر إليها بوصفها مكونات مترابطة ضمن إطار تفسيري واحد. فنجاح السياسات الاقتصادية لا يبدأ عند تنفيذ المشروعات، ولا ينتهي عند قياس مؤشرات النمو أو الاستثمار، وإنما يمثل سلسلة مترابطة تبدأ بخصائص المكان، ثم تمر ببناء الاقتصاد المحلي، وتتأثر بجودة الحوكمة، قبل أن تنعكس في صورة نتائج اقتصادية واجتماعية يشعر بها المواطن. ومن ثم، فإن العلاقة بين هذه المدارس ليست علاقة توازي أو تنافس، وإنما علاقة تكامل، حيث يفسر كل منها مرحلة مختلفة من انتقال الأثر التنموي.

واستناداً إلى هذا المنطق، تقترح الورقة نموذج انتقال الأثر المحلي (Local Policy Impact Framework) بوصفه إطاراً مفاهيمياً تكاملياً يفسر الكيفية التي تنتقل بها السياسات الاقتصادية من المستوى الوطني إلى المستوى المحلي. ويقوم هذا النموذج على أربع مراحل مترابطة: تبدأ بالخصائص المكانية التي تحدد الإمكانيات والقيود الخاصة بكل محافظة، ثم تنتقل إلى النظام البيئي الاقتصادي المحلي الذي يحول هذه الإمكانيات إلى استثمار وإنتاج وسلاسل قيمة، ثم إلى منظومة الحوكمة متعددة المستويات التي تنظم العلاقات بين المؤسسات والفاعلين وتحدد كفاءة التنفيذ، لتنتهي بالأثر المحلي الذي يتجسد في فرص العمل، وارتفاع الإنتاجية، وتحسن الدخل، وتعزيز العدالة المكانية، والتماسك المجتمعي، وجودة الحياة. ويؤكد هذا النموذج أن الأثر المحلي ليس نتيجة مباشرة للاستثمار أو الإنفاق العام، وإنما هو نتاج للتفاعل المستمر بين هذه المراحل الأربع.

ويمثل هذا النموذج أيضاً الأساس المفاهيمي الذي استندت إليه الورقة في بناء محركات الأثر المحلي الخمسة (Five Local Impact Drivers) التي شكلت إطار التحليل في الفصل الثاني. فهذه المحركات لم تُختَر باعتبارها مجموعة من المؤشرات أو المحاور الوصفية، وإنما استُنبطت من النموذج المفاهيمي السابق بوصفها العناصر التي تعكس انتقال الأثر عبر مراحله المختلفة. ففي المرحلة الأولى، يمثل الاستثمار نقطة الانطلاق لتحريك النشاط الاقتصادي واستثمار الميزة النسبية للمكان. وتنتقل العملية بعد ذلك إلى التشغيل بوصفه المؤشر الأول على قدرة الاقتصاد المحلي على تحويل الاستثمار إلى فرص عمل لائقة ومستدامة، مع التركيز على مشاركة النساء والشباب، وتنمية المهارات، والعمل اللائق. ثم يأتي الاقتصاد المحلي ليعكس درجة تطور سلاسل القيمة، وترابط الأنشطة الاقتصادية، ونمو المؤسسات المحلية، وتعزيز القدرة التنافسية للمحافظة. أما الحوكمة متعددة المستويات فتُمثل البنية المؤسسية التي تضمن التنسيق بين الحكومة المركزية، والوزارات، ومجلس الأمة، والإدارة المحلية، والقطاع الخاص، والجامعات، والمجتمع المدني، بما يسمح بتحقيق التكامل بين السياسات الوطنية واحتياجات المحافظات. وأخيراً، يمثل الأثر المحلي النتائج النهائية التي يشعر بها المواطن، مثل تحسن مستويات الدخل، وجودة الخدمات، والعدالة المكانية، والتماسك المجتمعي، والارتقاء بجودة الحياة.

وبناءً على هذا النموذج، تنطلق الورقة من فرضية سياساتية رئيسة مفادها أن قدرة البرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي على تحقيق أثر تنموي مستدام لا تعتمد على حجم الاستثمارات أو عدد المبادرات وحدهما، وإنما على درجة مواءمة السياسات مع خصائص المكان، وقدرتها على تنمية النظام البيئي الاقتصادي المحلي، وجودة الحوكمة متعددة المستويات التي تربط بين الفاعلين الوطنيين والمحليين. وكلما ارتفع مستوى التكامل بين هذه العناصر، ازدادت قدرة البرنامج على تحويل الاستثمار إلى تشغيل، والتشغيل إلى اقتصاد محلي منتج، والاقتصاد المحلي إلى نتائج تنموية مستدامة يشعر بها المواطن في مختلف المحافظات.

ويؤدي هذا النموذج وظيفة محورية في بناء الحجة العلمية للورقة، إذ لا يقتصر على تفسير الأدبيات، وإنما يشكل المرجعية المفاهيمية التي ستوجه الفصول التطبيقية اللاحقة. ففي الفصل الرابع، سيستخدم لتحليل مدى اتساق البرنامج التنفيذي مع متطلبات التنمية القائمة على

⁴¹ Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2017). Local and regional development (2nd ed.). Routledge. [link](#)

⁴² United Nations Human Settlements Programme. (2021). Local Economic Development (LED) module: Training manual for local decision-makers. UN-Habitat. [link](#)

⁴³ Charron, N., Dijkstra, L., & Lapuente, V. (2014). Regional governance matters: Quality of government within European Union member states. Regional Studies, 48(1), 68–90. [link](#)

المكان، والتنمية الاقتصادية المحلية، والحوكمة متعددة المستويات. وفي الفصل الخامس، سيشكل العدسة التحليلية التي تُقرأ من خلالها المحافظات الأربع بوصفها حالات دراسية مترابطة، بينما سيستخدم في الفصل السادس لتفسير أوجه التشابه والاختلاف بينها. أما الفصل السابع، فسيوظف هذا النموذج لتطوير إطار راصد للأثر المحلي (RASED Local Impact Framework) بوصفه أداة تحليلية يمكن استخدامها مستقبلاً في تقييم أثر البرامج الحكومية على التنمية المحلية في المحافظات الأردنية.

وبذلك، لا يمثل النموذج المقترح خاتمة للإطار المفاهيمي، بل يشكل نقطة الانتقال من التفسير النظري إلى التحليل التطبيقي. فإذا كانت الفصول السابقة قد أجابت عن سؤال لماذا تختلف نتائج التنمية بين المحافظات، فإن الفصول التالية ستنقل إلى اختبار كيف يعكس البرنامج التنفيذي هذه المبادئ في تصميمه، وإلى أي مدى يمتلك المقومات اللازمة لتحويل أهدافه الوطنية إلى أثر اقتصادي واجتماعي ملموس على المستوى المحلي.

4. البرنامج التنفيذي بوصفه إطاراً وطنياً للتغيير الاقتصادي

(The Executive Programme as a National Framework for Economic Transformation)

تشير الخبرات الدولية إلى أن نجاح برامج الإصلاح الاقتصادي لا يعتمد فقط على جودة الرؤية التي تنطلق منها، وإنما على قدرتها على ترجمة الأهداف الوطنية إلى نتائج تنموية ملموسة على المستوى المحلي. وقد أظهرت تجارب العديد من الدول أن الفجوة الرئيسية في برامج التحول الاقتصادي لا تكمن عادة في نقص الاستراتيجيات أو محدودية المبادرات، وإنما في قدرة هذه البرامج على الانتقال من مستوى التخطيط الوطني إلى مستوى التنفيذ المحلي، بحيث تتحول الاستثمارات والسياسات القطاعية إلى فرص عمل، ونمو اقتصادي، وتحسن في جودة الحياة يشعر به المواطن في مختلف الأقاليم والمناطق⁴⁴. ومن هذا المنطلق، لا تقتصر أهمية البرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي في الأردن على كونه وثيقة تنفيذية تحدد أولويات المرحلة (2026-2029)، وإنما في كونه الإطار الوطني الذي يفترض أن يقود عملية التحول الاقتصادي خلال السنوات المقبلة، ويترجم الرؤية الاستراتيجية إلى تدخلات وسياسات قابلة للتنفيذ.

ويمثل البرنامج التنفيذي الثاني لرؤية التحديث الاقتصادي المرحلة التنفيذية اللاحقة للرؤية الوطنية التي أطلقت عام 2022، ويهدف إلى مواصلة تنفيذ مسار التحول الاقتصادي من خلال حزمة متكاملة من الإصلاحات والمشاريع والاستثمارات التي تغطي مختلف القطاعات الاقتصادية والخدمية. ويتضمن البرنامج ما يقارب 392 مشروعاً ومبادرة، باستثمارات تقديرية تتراوح بين 7.8 و10 مليارات دينار أردني خلال الفترة (2026-2029)، مع التركيز على تحفيز الاستثمار، ورفع تنافسية الاقتصاد، وتحسين بيئة الأعمال، وتعزيز التشغيل، وتطوير البنية التحتية، وتنمية رأس المال البشري، والارتقاء بجودة الحياة. وهذا المعنى، لا يقدم البرنامج قائمة من المشروعات المنفصلة، وإنما يحاول بناء إطار تنفيذي يربط بين الإصلاحات المؤسسية والاستثمارات القطاعية والأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

إلا أن قراءة البرنامج من منظور الإطار المفاهيمي الذي طورته هذه الورقة تكشف أن أهميته لا تكمن فقط في حجم الاستثمارات أو عدد المبادرات، وإنما في المنطق التنموي الذي يستند إليه. فالكثير من مكونات البرنامج تتوافق، من حيث المبدأ، مع الاتجاهات الحديثة في أدبيات التنمية، سواء من خلال التركيز على تنمية القطاعات الإنتاجية، أو دعم الاستثمار، أو تطوير المهارات، أو تحسين بيئة الأعمال، أو تعزيز الشراكة مع القطاع الخاص، أو الاهتمام بجودة الحياة. غير أن الأدبيات الحديثة تؤكد أن وجود هذه العناصر داخل أي برنامج وطني لا يكفي بحد ذاته لضمان تحقيق التنمية، ما لم ترتبط بآليات قادرة على استثمار الخصائص الاقتصادية للمكان، وتنمية الاقتصادات المحلية، وتعزيز

⁴⁴ Rodríguez-Pose, A., & Wilkie, C. (2017). Revitalizing local economic development policies. More Progress, 18(3), 1–18. [link](#)

التنسيق المؤسسي بين مختلف مستويات الحكم والفاعلين المحليين^{46,45}. ومن ثم، فإن القيمة الحقيقية للبرنامج التنفيذي لا تُقاس بما يتضمنه من مبادرات فحسب، وإنما بقدرته على تحويل هذه المبادرات إلى منظومات اقتصادية محلية قادرة على إنتاج أثر تنموي مستدام.

ويكتسب هذا البعد أهمية أكبر في ضوء النتائج التي أظهرتها جلسات الحوار في المحافظات الأربع، والتي بينت أن التحدي الرئيس لا يتمثل في غياب المبادرات الحكومية، بقدر ما يتمثل في الحاجة إلى مواءمة أفضل بين السياسات الوطنية واحتياجات المحافظات، وتعزيز مشاركة الفاعلين المحليين في تحديد الأولويات، وربط الاستثمارات بالميزة النسبية لكل محافظة، وتحسين التنسيق بين المؤسسات الوطنية والمحلية. كما أظهرت الجلسات وجود تفاوت في مستوى المعرفة بالبرنامج التنفيذي بين الفاعلين المحليين، الأمر الذي يشير إلى أن نجاح البرنامج لن يعتمد على جودة تصميمه فقط، وإنما أيضاً على قدرته على بناء شراكة حقيقية مع المحافظات، وتحويلها من مواقع لتنفيذ المشروعات إلى شركاء في إنتاج التنمية المحلية.

وانطلاقاً من ذلك، لا تتعامل هذه الورقة مع البرنامج التنفيذي بوصفه وثيقة حكومية تستعرض المبادرات والبرامج، وإنما بوصفه إطاراً وطنياً لانتقال الأثر التنموي. ووفقاً للنموذج المفاهيمي الذي طورته الورقة في الفصل السابق، فإن البرنامج يمثل نقطة الانطلاق في سلسلة انتقال الأثر، التي تبدأ بالسياسات الوطنية، ثم تتفاعل مع خصائص المكان، والنظام البيئي الاقتصادي المحلي، ومنظومة الحوكمة متعددة المستويات، وصولاً إلى النتائج الاقتصادية والاجتماعية التي يلمسها المواطن. ومن ثم، فإن تحليل البرنامج في هذا الفصل لن ينصب على قياس حجم الإنفاق أو عدد المبادرات، وإنما على مدى اتساق منطقته التنموي مع العناصر التي أثبتت الأدبيات الدولية أنها ضرورية لتعظيم الأثر المحلي، والمتمثلة في مواءمة السياسات مع الخصائص المكانية، وتعزيز الاقتصاد المحلي، وتقوية الحوكمة متعددة المستويات، وتحويل الاستثمار إلى تشغيل ونمو اقتصادي شامل ومستدام.

وبناءً على هذا المنظور، تنطلق الورقة من فرضية مفادها أن البرنامج التنفيذي يمتلك مقومات مهمة لدعم التحول الاقتصادي الوطني، إلا أن تحقيق أثره الكامل يتطلب تعزيز البعد المحلي في تصميم التدخلات وآليات التنفيذ والمتابعة، بما يضمن أن تتحول الأهداف الوطنية إلى نتائج تنموية قابلة للقياس على مستوى المحافظات. وعلى هذا الأساس، ينتقل القسم التالي إلى تحليل مرتكزات القوة التي يوفرها البرنامج التنفيذي، ليس باعتبارها إنجازات مكتملة، وإنما بوصفها عناصر يمكن البناء عليها لتعزيز الأثر المحلي للتحديث الاقتصادي، في ضوء الإطار المفاهيمي الذي طورته هذه الدراسة.

4.1 المرتكزات التنموية للبرنامج التنفيذي

(Development Pillars of the Executive Programme)

تكشف قراءة البرنامج التنفيذي في ضوء الإطار المفاهيمي الذي طورته هذه الورقة أن الوثيقة لا تقوم على منطق قطاعي تقليدي يقتصر على توزيع المشروعات بين القطاعات المختلفة، وإنما تتبنى، في جوهرها، رؤية تنموية متعددة الأبعاد تسعى إلى الجمع بين تحفيز النمو الاقتصادي، وتعزيز الاستثمار، وتنمية رأس المال البشري، وتحسين جودة الحياة، ضمن إطار تنفيذي واحد. ويشير هذا التوجه إلى أن البرنامج لا ينظر إلى التنمية بوصفها عملية اقتصادية منفصلة، بل باعتبارها مساراً مترابطاً يجمع بين الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية، وهو ما يتوافق، من حيث المبدأ، مع الاتجاهات الحديثة في أدبيات التنمية الشاملة.⁴⁷

⁴⁵ World Bank. (2022). Bridging the Disconnect: Institutional Capacity and Local Governance for Development. World Bank Group. [link](#)

⁴⁶ Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. American Political Science Review, 97(2), 233–243. [link](#)

⁴⁷ Stiglitz, J. E., Fitoussi, J. P., & Durand, M. (2019). Measuring what counts: The global movement for well-being. The New Press. [link](#)

ويمثل الاستثمار المرتكز الأول الذي يقوم عليه البرنامج التنفيذي، إذ ينظر إليه باعتباره المحرك الرئيس لتحفيز النمو الاقتصادي وزيادة الإنتاجية وتعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني. ويظهر ذلك من خلال التركيز على تحسين بيئة الأعمال، واستقطاب الاستثمارات المحلية والأجنبية، وتطوير البنية التحتية، وتنفيذ مشروعات استراتيجية في قطاعات متعددة. وتتفق هذه الرؤية مع أدبيات التنمية القائمة على المكان (Place-Based Development) التي تؤكد أن الاستثمار يمثل نقطة البداية لأي تحول اقتصادي، شريطة أن يرتبط بالخصائص الاقتصادية للمكان، وأن يساهم في استثمار الميزة النسبية للمناطق المختلفة، بدلاً من الاكتفاء بتوسيع حجم الإنفاق أو زيادة عدد المشروعات.⁴⁸

ويتمثل المرتكز الثاني في التشغيل وتنمية رأس المال البشري، حيث يمنح البرنامج أهمية واضحة لتطوير المهارات، ورفع كفاءة القوى العاملة، وزيادة مشاركة الشباب والنساء في سوق العمل، وربط مخرجات التعليم والتدريب باحتياجات الاقتصاد. ويعكس هذا التوجه إدراكاً متزايداً بأن النمو الاقتصادي لا يكتسب طابعاً شاملاً ومستداماً ما لم يتحول إلى فرص عمل لائقة ومنتجة، وهو ما يتوافق مع أدبيات التنمية الاقتصادية المحلية (Local Economic Development) التي ترى أن رأس المال البشري يمثل أحد أهم مكونات النظام البيئي الاقتصادي المحلي، وأن تنمية المهارات شرط أساسي لتحويل الاستثمارات إلى قيمة اقتصادية وفرص تشغيل مستدامة.⁴⁹

أما المرتكز الثالث، فيتمثل في تعزيز الاقتصاد الإنتاجي، حيث يركز البرنامج على تطوير القطاعات الاقتصادية ذات القيمة المضافة، وتعزيز تنافسية الصناعات الوطنية، ودعم الابتكار، وتحسين بيئة الأعمال، بما يعكس توجهاً نحو بناء اقتصاد أكثر إنتاجية وتنوعاً. ومن منظور هذه الورقة، لا تكمن أهمية هذا التوجه في دعم القطاعات الاقتصادية بصورة منفصلة، وإنما في قدرته على بناء أنظمة بيئية اقتصادية محلية (Local Economic Ecosystems) تستثمر المزايا النسبية للمحافظات، وتعزز الترابط بين سلاسل القيمة، والمؤسسات الإنتاجية، ورأس المال البشري، والأسواق، بما يساهم في تحقيق نمو اقتصادي أكثر استدامة على المستوى المحلي.⁵⁰

ويبرز الإصلاح المؤسسي وتعزيز الشراكة بوصفه المرتكز الرابع في البرنامج التنفيذي، إذ تتضمن الوثيقة عدداً من المبادرات الهادفة إلى تطوير البيئة التنظيمية، وتحسين كفاءة المؤسسات العامة، وتوسيع دور القطاع الخاص، وتعزيز الشراكات في تنفيذ المشروعات التنموية. ويتقاطع هذا التوجه مع أدبيات الحوكمة متعددة المستويات (Multi-level Governance) التي تؤكد أن نجاح السياسات الاقتصادية لا يعتمد فقط على جودة تصميمها، وإنما على وجود منظومة مؤسسية قادرة على التنسيق بين مختلف مستويات الحكم والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، بما يضمن تكامل الأدوار، وتقليل الازدواجية، وتحسين كفاءة التنفيذ.⁵¹

ويتمثل المرتكز الخامس في تحسين جودة الحياة، وهو ما يعكس تحولاً مهماً في فلسفة البرنامج من التركيز على مؤشرات النمو الاقتصادي الكلي إلى الاهتمام بالنتائج التي يشعر بها المواطن بصورة مباشرة، مثل تطوير الخدمات العامة، وتحسين النقل، والارتقاء بالخدمات الصحية والتعليمية، وتعزيز الاستدامة البيئية، وتحسين البيئة الحضرية. ويتوافق هذا التوجه مع الأدبيات الحديثة التي ترى أن نجاح السياسات الاقتصادية لا يقاس بمعدلات النمو وحدها، وإنما بقدرتها على تحسين الرفاه، وتقليل الفجوات المكانية، وتعزيز التماسك المجتمعي، ورفع جودة الحياة، باعتبارها المخرجات النهائية لعملية التنمية.⁵²

وتشير القراءة السابقة إلى أن البرنامج التنفيذي يتبنى، من حيث المبدأ، مرتكزات تنموية تتوافق مع كثير من الاتجاهات الحديثة في أدبيات التنمية الاقتصادية والإقليمية. غير أن وجود هذه المرتكزات داخل الوثيقة لا يعني بالضرورة تحقق أثرها المحلي بصورة تلقائية، إذ يعتمد ذلك على مدى قدرتها على التفاعل مع الخصائص الاقتصادية للمحافظات، وعلى كفاءة النظام البيئي الاقتصادي المحلي، وجودة الحوكمة متعددة المستويات، وهي العناصر التي بينت الفصول السابقة أنها تشكل الشروط الأساسية لتحويل السياسات الوطنية إلى نتائج تنموية مستدامة. ومن ثم، فإن القيمة الحقيقية لهذه المرتكزات لا تكمن في وجودها بحد ذاتها، وإنما في الكيفية التي تُترجم بها إلى تدخلات محلية

⁴⁸ مرجع سابق

⁴⁹ Ministry of Planning and International Cooperation. (2022). Economic Modernization Vision: Unleashing Potential to Build the Future. Government of Jordan. [link](#)

⁵⁰ McCann, P., & Ortega-Argilés, R. (2015). Smart specialisation, regional growth and applications to European Union cohesion policy. Regional Studies, 49(8), 1291–1302. [link](#)

⁵¹ Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. American Political Science Review, 97(2), 233–243. [link](#)

⁵² Stiglitz, J. E., Fitoussi, J. P., & Durand, M. (2019). Measuring what counts: The global movement for well-being. The New Press. [link](#)

تستجيب لخصوصية المحافظات، وهو ما يقود مباشرة إلى القسم التالي، الذي يناقش الفجوات والتحديات التي قد تحد من قدرة البرنامج التنفيذي على تحقيق هذا الانتقال.

المرتکز التنموي في البرنامج	ما الذي يستهدفه البرنامج؟	كيف يقرأ الإطار المفاهيمي للورقة؟
الاستثمار	تعبئة الاستثمارات وتحسين بيئة الأعمال	نقطة الانطلاق لاستثمار خصائص المكان وتحويل الميزة النسبية إلى نشاط اقتصادي.
التشغيل ورأس المال البشري	خلق فرص العمل، وتنمية المهارات، وزيادة مشاركة النساء والشباب	الآلية التي يتحول من خلالها الاستثمار إلى رأس مال بشري منتج داخل الاقتصاد المحلي.
الاقتصاد الإنتاجي	دعم القطاعات الإنتاجية، والابتكار، وسلاسل القيمة	بناء النظام البيئي الاقتصادي المحلي وربط القطاعات والفاعلين لتحقيق قيمة مضافة محلية.
الإصلاح المؤسسي والشراكة	تحسين البيئة التنظيمية وتعزيز الشراكات	تجسيد لمفهوم الحوكمة متعددة المستويات وربط المستويات الوطنية والمحلية في تنفيذ السياسات.
جودة الحياة	تحسين الخدمات والرفاه والاستدامة	تمثل الأثر المحلي النهائي الذي تسعى إليه عملية التحديث الاقتصادي، ويقاس من خلال تحسن حياة المواطنين، والعدالة المكانية، والتماسك المجتمعي.

جدول (1-4): قراءة المرتكزات التنموية للبرنامج التنفيذي في ضوء الإطار المفاهيمي للورقة

المصدر: من إعداد الباحثين استناداً إلى البرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي (2026–2029)، والإطار المفاهيمي الذي طوّرته هذه الدراسة.

4.2 فجوات انتقال الأثر المحلي في البرنامج التنفيذي

(Local Impact Transmission Gaps in the Executive Programme)

تشير الأدبيات الحديثة إلى أن نجاح برامج التحول الاقتصادي لا يتحدد بمدى اتساق أهدافها أو حجم الموارد التي تخصص لها، وإنما بقدرتها على الانتقال عبر سلسلة مترابطة من المراحل تبدأ بتصميم السياسات الوطنية، وتتمر باليات التنفيذ والحوكمة، وتنتهي بتحقيق نتائج تنموية ملموسة على المستوى المحلي. وتبين خبرات العديد من الدول أن هذه السلسلة لا تتعثر عادة بسبب غياب الرؤية أو ضعف التخطيط، بل نتيجة وجود فجوات انتقالية تحد من قدرة السياسات على التحول إلى أثر اقتصادي واجتماعي يشعر به المواطن.⁵³ ومن هذا المنطلق، لا تنظر

⁵³ Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134–152.

هذه الورقة إلى البرنامج التنفيذي بوصفه مجموعة من المبادرات أو المشروعات، وإنما بوصفه حلقة أولى في سلسلة انتقال الأثر المحلي، الأمر الذي يقتضي تحليل الفجوات التي قد تعيق انتقال هذا الأثر بين المستوى الوطني والمحافظات.

وتكشف القراءة التحليلية للبرنامج التنفيذي أن أولى هذه الفجوات تتمثل في فجوة البعد المكاني. فعلى الرغم من أن البرنامج يقدم رؤية وطنية شاملة تغطي مختلف القطاعات، إلا أن مستوى التمييز بين الخصائص الاقتصادية للمحافظات يظل محدوداً مقارنة بما تؤكد عليه أدبيات التنمية القائمة على المكان (Place-Based Development)، التي تنطلق من أن اختلاف الموارد، وسلاسل القيمة، ورأس المال البشري، والهوية الاقتصادية لكل منطقة يستدعي تصميم تدخلات تختلف باختلاف المكان⁵⁴. ومن ثم، فإن نجاح السياسات لا يتحقق من خلال توزيع المشروعات جغرافياً فحسب، وإنما من خلال مواءمة التدخلات مع الميزة النسبية لكل محافظة. وتنسجم هذه النتيجة مع ما أظهرته جلسات المحافظات، حيث لم يطالب المشاركون بزيادة عدد المشروعات بقدر ما دعوا إلى بلورة هوية اقتصادية واضحة لكل محافظة، وربط الاستثمارات بمواردها وفرصها الإنتاجية. فقد برز في الكرك، على سبيل المثال، مطلب الانتقال من المشروعات المتفرقة إلى تصور اقتصادي متكامل يحدد الدور المستقبلي للمحافظة في السياحة أو الزراعة أو الصناعة أو التكامل بينها، وهو ما يعكس الحاجة إلى مقارنة مكانية أكثر وضوحاً في تنفيذ البرنامج.

وترتبط بهذه الفجوة فجوة الاقتصاد المحلي، إذ يركز البرنامج التنفيذي بصورة واضحة على تطوير القطاعات الاقتصادية وتحفيز الاستثمار، إلا أن الأدبيات الحديثة تشير إلى أن التحول الاقتصادي المستدام لا يتحقق من خلال تنمية القطاعات بصورة منفصلة، وإنما عبر بناء أنظمة بيئية اقتصادية محلية (Local Economic Ecosystems) تقوم على تكامل سلاسل القيمة، وربط المؤسسات الإنتاجية بالجامعات، ومراكز التدريب، والبلديات، والقطاع الخاص، بما يعزز القيمة المضافة داخل الاقتصاد المحلي. ومن هذا المنظور، لا تكمن الفجوة في غياب الاهتمام بالاقتصاد الإنتاجي، وإنما في الحاجة إلى إظهار الكيفية التي سبّغ بها هذه الروابط على المستوى المحلي. وقد عكست جلسات الزرقاء والمفرق هذا التحدي بوضوح؛ إذ أظهرت أن المحافظتين تمتلكان قاعدة اقتصادية متنوعة، إلا أن ضعف التكامل بين القطاعات، وغياب الربط بين الاستثمار والتصنيع والخدمات اللوجستية وسوق العمل، يقلل من قدرة هذه الموارد على إنتاج أثر اقتصادي محلي مستدام.

أما الفجوة الثالثة فتتعلق بالحوكمة متعددة المستويات، وهي من أكثر القضايا حضوراً في الأدبيات الدولية المعاصرة. فبرامج التحول الاقتصادي واسعة النطاق تتطلب تنسيقاً مؤسسياً فعالاً بين الحكومة المركزية، والوزارات، والإدارة المحلية، والقطاع الخاص، والجامعات، والمجتمع المدني، بحيث تصبح عملية التنفيذ مسؤولية مشتركة وليست مسؤولية قطاع منفرد. ويلاحظ أن البرنامج التنفيذي يولي اهتماماً للإصلاح المؤسسي والشراكات، إلا أن القراءة من منظور الحوكمة متعددة المستويات تشير إلى أن فعالية هذه الإصلاحات تعتمد على وضوح الأدوار وآليات التنسيق الرأسي والأفقي، أكثر من اعتمادها على عدد المبادرات المؤسسية ذاتها. وقد كشفت جلسات المحافظات أن عدداً من التحديات الاقتصادية، مثل تعقيد رحلة المستثمر، وضعف التنسيق بين المؤسسات، وتشتت المسؤوليات، لا ترتبط بنقص الموارد بقدر ارتباطها بالحاجة إلى منظومة حوكمة أكثر تكاملاً على المستوى المحلي.

وتتمثل الفجوة الرابعة في قياس الأثر المحلي، وهي فجوة منهجية أكثر منها تنفيذية. فالبرنامج التنفيذي يتضمن مؤشرات لقياس التقدم في تنفيذ المبادرات والبرامج، إلا أن الأدبيات الحديثة تدعو إلى الانتقال من قياس التنفيذ إلى قياس النتائج التي يشعر بها المواطن، مثل جودة فرص العمل، ونمو سلاسل القيمة المحلية، وتحسن بيئة الاستثمار، والعدالة المكانية، والتماسك المجتمعي، وجودة الحياة⁵⁵. ومن هذا المنطلق، ترى هذه الورقة أن متابعة تنفيذ المشروعات تمثل شرطاً ضرورياً، لكنها ليست كافية للحكم على نجاح التحديث الاقتصادي، إذ ينبغي استكمالها بإطار يقيس الأثر المحلي متعدد الأبعاد. وتعد هذه الفجوة أحد المبررات الرئيسية لتطوير إطار راصد للأثر المحلي (RASED Local Impact Framework) في الفصل السابع، بوصفه أداة تحليلية تساعد على تقييم مدى انعكاس البرنامج التنفيذي على المحافظات، وليس فقط مدى الالتزام بتنفيذ مشروعاته.

⁵⁴ McCann, P., & Ortega-Argilés, R. (2015). Smart specialisation, regional growth and applications to European Union cohesion policy. *Regional Studies*, 49(8), 1291–1302. [link](#)

⁵⁵ United Nations Development Programme. (2022). Guidance Note: Local Governance and Local Development Evaluation Framework. [link](#)

أما الفجوة الخامسة، فتتعلق بالملكية المحلية للسياسات، وهي الفجوة التي برزت بصورة أوضح في نتائج العمل الميداني. فقد أظهرت جلسات المحافظات أن عدداً كبيراً من الفاعلين المحليين لم يطلعوا بصورة كافية على البرنامج التنفيذي، رغم تمثيلهم لمؤسسات يفترض أن تكون شريكاً في تنفيذه، وهو ما يشير إلى أن التحدي لا يكمن في تصميم البرنامج بقدر ما يكمن في بناء علاقة تشاركية بين المستوى الوطني والمستوى المحلي. وقد خلصت الجلسات إلى أن المحافظات لا تحتاج فقط إلى تنفيذ المبادرات، بل إلى فهمها، والمشاركة في تحديد أولوياتها، وامتلاك أدوات متابعة تنفيذها، بما يعزز الشعور بالمسؤولية المشتركة تجاه نتائجها. ومن ثم، فإن الانتقال من «تنفيذ البرنامج في المحافظات» إلى «توطين البرنامج في المحافظات» يمثل شرطاً أساسياً لتعظيم أثره التنموي.

وتقود هذه القراءة إلى نتيجة سياساتية مهمة، مفادها أن البرنامج التنفيذي يمتلك مرتكزات تنموية قوية تتوافق بدرجة كبيرة مع الاتجاهات الحديثة في التنمية الاقتصادية، إلا أن تحقيق أثره المحلي يعتمد على استكمال حلقات انتقال الأثر بين المستوى الوطني والمحلي. فالفجوات التي ناقشها هذا القسم لا تعني قصوراً في فلسفة البرنامج أو أهدافه، وإنما تشير إلى المجالات التي يمكن أن يعزز فيها تصميمه وآليات تنفيذه لتحقيق نتائج أكثر استدامة وشمولاً. وبذلك، تنتقل الورقة في الفصل التالي من تحليل الوثيقة الوطنية إلى اختبار هذه الفجوات ميدانياً من خلال المحافظات الأربع، بوصفها حالات دراسية تكشف كيف تتفاعل السياسات الوطنية مع الواقع الاقتصادي والاجتماعي المحلي، وما إذا كانت تحديات انتقال الأثر تتخذ الأنماط نفسها أم تختلف باختلاف خصائص كل محافظة.

4.3 قراءة البرنامج التنفيذي في ضوء محركات الأثر المحلي الخمسة

(Reading the Executive Programme Through the Five Local Impact Drivers)

إذا كان القسم السابق قد بيّن أن انتقال الأثر المحلي قد يواجه عدداً من الفجوات التي تتعلق بالمكان، والاقتصاد المحلي، والحوكمة، وقياس النتائج، والمشاركة المحلية، فإن السؤال الذي يطرح نفسه يتمثل في مدى قدرة البرنامج التنفيذي ذاته على احتواء العناصر الرئيسة التي تترتب الأدبيات أنها ضرورية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة. وللإجابة عن هذا السؤال، لا تعتمد هذه الورقة القراءة التقليدية التي ترتب البرنامج وفق القطاعات أو المبادرات أو الجهات المنفذة، وإنما تعيد قراءته من خلال محركات الأثر المحلي الخمسة (Five Local Impact Drivers) التي طورتها هذه الدراسة، بوصفها إطاراً تحليلياً يسمح بتقدير مدى جاهزية البرنامج لإنتاج أثر تنموي ملموس على مستوى المحافظات.

وتكشف هذه القراءة أن محرك الاستثمار (Investment Driver) يمثل نقطة الانطلاق الرئيسة في فلسفة البرنامج التنفيذي. فالبرنامج يمنح الاستثمار دوراً محورياً في تحفيز النمو الاقتصادي، وتحسين بيئة الأعمال، واستقطاب الاستثمارات المحلية والأجنبية، وتعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص، من خلال حزمة واسعة من المبادرات التي تغطي مختلف القطاعات الاقتصادية. ويعكس هذا التوجه انسجاماً واضحاً مع الأدبيات التي تنظر إلى الاستثمار بوصفه محركاً أساسياً للنمو والتحول الاقتصادي. غير أن القراءة من منظور الأثر المحلي تشير إلى أن القيمة التنموية للاستثمار لا تقاس بحجمه أو بعدد المشروعات التي يستقطبها فحسب، وإنما بقدرته على تعبئة الموارد المحلية، وتحفيز الأنشطة الإنتاجية، وتعزيز الروابط الاقتصادية داخل المحافظات. وعليه، فإن الحكم التحليلي لهذا المحرك يتمثل في أن البرنامج يمنح الاستثمار موقعاً متقدماً في عملية التحديث الاقتصادي، إلا أن تعظيم أثره المحلي يتطلب مواءمة أوثق بين التدخلات الاستثمارية والميزة النسبية لكل محافظة.

أما محرك التشغيل (Employment Driver)، فيحتل بدوره موقعاً مركزياً في البرنامج التنفيذي، من خلال التركيز على خلق فرص العمل، وتطوير المهارات، ورفع مشاركة المرأة والشباب، وتحسين مواءمة مخرجات التعليم مع احتياجات سوق العمل. ويتوافق هذا التوجه مع الأدبيات الحديثة التي تؤكد أن التشغيل يمثل الغاية الأساسية للتحويل الاقتصادي الشامل، وأن جودة فرص العمل واستدامتها لا تقل أهمية عن عددها. إلا أن القراءة التحليلية تشير إلى أن التشغيل لا ينبغي أن يُفهم باعتباره مخرجاً تلقائياً للنمو الاقتصادي، بل باعتباره حلقة وسيطة تربط الاستثمار بالاقتصاد المحلي. ومن ثم، فإن الحكم التحليلي لهذا المحرك يتمثل في أن البرنامج يقدم معالجة متقدمة لقضية

التشغيل، إلا أن تعظيم أثره يتطلب ربط سياسات المهارات والتدريب والاستثمار بصورة أوضح مع الاحتياجات الاقتصادية المتباينة للمحافظات.⁵⁶

⁵⁷ وفيما يتعلق بمحرك الاقتصاد المحلي (Local Economy Driver)، فإن البرنامج التنفيذي يتضمن اهتماماً واضحاً بتطوير القطاعات الإنتاجية، وتعزيز الصناعات ذات القيمة المضافة، وتحسين تنافسية الاقتصاد الوطني. إلا أن الأدبيات الحديثة في التنمية الاقتصادية المحلية (Local Economic Development) والتنمية القائمة على المكان (Place-Based Development) تشير إلى أن التنمية المحلية لا تتحقق من خلال تطوير القطاعات بصورة منفصلة، وإنما عبر بناء أنظمة اقتصادية محلية مترابطة تقوم على سلاسل القيمة، والتكامل بين الإنتاج والخدمات، وربط المؤسسات الاقتصادية بالجامعات، ومراكز التدريب، والابتكار. ومن هذا المنظور، فإن الحكم التحليلي يتمثل في أن البرنامج يضع أسساً قوية لتنمية الاقتصاد الوطني، إلا أن تعظيم أثره المحلي يستدعي إبراز آليات أوضح لبناء سلاسل القيمة المحلية واستثمار المزايا التنافسية للمحافظات.

أما محرك الحوكمة (Governance Driver)، فيعكس أحد المرتكزات المهمة في البرنامج من خلال التركيز على الإصلاح المؤسسي، وتحسين كفاءة الإدارة العامة، وتعزيز الشراكة مع القطاع الخاص، وتطوير البيئة التنظيمية. وتتفق هذه المرتكزات مع أدبيات الحوكمة متعددة المستويات (Multi-level Governance) التي تؤكد أن نجاح السياسات التنموية يعتمد على فعالية التنسيق بين مختلف مستويات صنع القرار، وليس فقط على جودة تصميم السياسات⁵⁸. غير أن القراءة التحليلية تشير إلى أن فعالية هذا المحرك ستظل مرتبطة بقدرة المؤسسات الوطنية والمحلية على بناء آليات تنسيق أفقية ورأسية أكثر تكاملاً، وبإشراك الفاعلين المحليين في متابعة التنفيذ. ولذلك، فإن الحكم التحليلي يتمثل في أن البرنامج يرسخ مبادئ الإصلاح المؤسسي، إلا أن تحقيق أثره المحلي يتطلب تعميق ممارسات الحوكمة التشاركية على المستوى المحلي.

ويتمثل المحرك الخامس في محرك الأثر المحلي (Local Impact Driver)، وهو المحرك الذي تضيفه هذه الدراسة إلى القراءة التقليدية للبرنامج التنفيذي. فالبرنامج يتضمن منظومة متابعة تنفيذ المبادرات ومؤشرات الإنجاز، إلا أن الأدبيات الدولية تميز بين متابعة التنفيذ وقياس النتائج التنموية التي يشعر بها المواطن، مثل تحسن فرص العمل، وارتفاع إنتاجية الاقتصاد المحلي، وتحسن جودة الخدمات، وتعزيز العدالة المكانية، والتماسك المجتمعي، وجودة الحياة⁵⁹. ومن ثم، ترى هذه الورقة أن قياس نجاح البرنامج ينبغي أن ينتقل تدريجياً من التركيز على تنفيذ المبادرات إلى قياس أثرها المحلي متعدد الأبعاد. ويشكل هذا المحرك الأساس الذي سيبنى عليه لاحقاً إطار راصد للأثر المحلي (RASED Local Impact Framework)، باعتباره المساهمة التحليلية الرئيسة التي تقدمها هذه الدراسة.

وتقود إعادة قراءة البرنامج التنفيذي في ضوء هذه المحركات الخمسة إلى نتيجة سياساتية مفادها أن البرنامج يتضمن بدرجات متفاوتة جميع العناصر التي تشير إليها الأدبيات الحديثة بوصفها ضرورية لتحقيق التحول الاقتصادي، إلا أن حضور هذه العناصر داخل الوثيقة ليس متساوياً. فبينما يحظى الاستثمار والتشغيل بحضور واضح، تبدو محركات الاقتصاد المحلي، والحوكمة متعددة المستويات، وقياس الأثر المحلي بحاجة إلى مزيد من التكامل خلال مراحل التنفيذ والمتابعة. وبذلك، لا تقدم هذه القراءة حكماً على جودة البرنامج بقدر ما تقدم عدسة تحليلية جديدة تساعد على فهم مدى جاهزيته لإنتاج أثر محلي مستدام، وتهدف للانتقال في الفصل الخامس إلى اختبار هذه المحركات ميدانياً من خلال الحالات الدراسية الأربع، بما يربط بين التحليل النظري والواقع التطبيقي، ويحقق التسلسل المنهجي الذي اعتمدته الورقة منذ بدايتها.

⁵⁶ International Labour Organization. (2022). World employment and social outlook: Trends 2022. [link](#)

⁵⁷ World Bank. (2023). *Jordan Economic Monitor, Fall 2022: Public investment - Maximizing the development impact*. World Bank Group. [link](#)

⁵⁸ Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. [link](#)

⁵⁹ Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. (2016). *Impact evaluation in practice* (2nd ed.). The World Bank. [link](#)

(Transitional Conclusion: From the National Programme to Local Reality)

أظهرت القراءة التحليلية للبرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي (2026-2029) أن الوثيقة تستند إلى رؤية تنموية متكاملة تتوافق، في كثير من مرتكزاتها، مع الاتجاهات الحديثة في أدبيات التنمية الاقتصادية، ولا سيما فيما يتعلق بتعزيز الاستثمار، وتحفيز التشغيل، ودعم الاقتصاد الإنتاجي، وتحسين الحوكمة، والارتقاء بجودة الحياة. كما بين التحليل أن البرنامج لا يمثل مجرد قائمة من المبادرات القطاعية، وإنما إطاراً وطنياً يسعى إلى إعادة توجيه مسار التنمية الاقتصادية في الأردن نحو نموذج أكثر استدامة وتنافسية وشمولاً.

وفي المقابل، أوضح الفصل أن نجاح هذا الإطار الوطني لا يرتبط فقط بسلامة تصميمه أو شمولية أهدافه، وإنما بقدرته على الانتقال من مستوى السياسات الوطنية إلى نتائج تنموية ملموسة على المستوى المحلي. فقد كشفت القراءة في ضوء محركات الأثر المحلي (Local Impact Drivers) أن تحقيق هذا الانتقال يعتمد على استكمال عدد من الحلقات التي تتصل بالبعد المكاني، وبناء الاقتصاد المحلي، والحوكمة متعددة المستويات، وقياس الأثر التنموي، وتعزيز الملكية المحلية للسياسات. ومن ثم، فإن التحدي الرئيس لا يتمثل في وجود البرنامج التنفيذي بحد ذاته، وإنما في الكيفية التي تُترجم بها مرتكزاته إلى تدخلات تستجيب لخصوصية المحافظات، وتستثمر مزاياها النسبية، وتولد أثراً اقتصادياً واجتماعياً يشعر به المواطن.

وبذلك، تؤكد هذه الورقة أن البرنامج التنفيذي يوفر إطاراً وطنياً ضرورياً لتحقيق التحديث الاقتصادي، إلا أن اكتمال أثره التنموي يظل رهناً بقدرته على الانتقال من منطق المبادرات الوطنية إلى منطق التنمية المحلية القائمة على المكان، بحيث تصبح المحافظات شريكاً في إنتاج التنمية، لا مجرد نطاق جغرافي لتطبيق البرامج. وتنسجم هذه النتيجة مع الأدبيات الحديثة التي ترى أن السياسات الوطنية تحقق أعلى درجات فعاليتها عندما تُكيّف مع الخصائص الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية للمكان، وتنفذ من خلال منظومات حوكمة قادرة على الربط بين المستوى الوطني والمستوى المحلي.⁶⁰

وانطلاقاً من ذلك، لا تكتفي هذه الورقة بتحليل البرنامج التنفيذي على المستوى الوطني، بل تنتقل في الفصل التالي إلى اختبار هذه الفرضية السياسية ميدانياً من خلال أربع محافظات تمثل حالات دراسية متباينة من حيث الخصائص الاقتصادية والجغرافية والديموغرافية، هي: الكرك، والزرقاء، والمفرق، وإربد. ولا يُقصد بهذه المحافظات أن تكون نماذج ممثلة لجميع محافظات المملكة، وإنما نوافذ تحليلية لفهم الكيفية التي تُقرأ بها السياسات الوطنية في السياقات المحلية المختلفة، وكيف تتفاعل مع الفرص والتحديات الخاصة بكل محافظة.

ومن هذا المنطلق، يشكل الفصل الخامس نقطة التحول الرئيسة في بنية الورقة؛ إذ تنتقل الحجة العلمية من تحليل السياسة (Policy Analysis) إلى تحليل الواقع (Context Analysis)، ومن قراءة الوثيقة الوطنية إلى اختبار انعكاساتها في الميدان، بما يسمح بالتمييز بين ما يرتبط بتصميم البرنامج، وما يرتبط ببيئات التنفيذ المحلية، وصولاً إلى بناء استنتاجات سياسية أكثر دقة تستند إلى الأدلة، ويمكن أن تسهم في تطوير تنفيذ رؤية التحديث الاقتصادي على مستوى المحافظات.

15. الأدلة الميدانية للأثر المحلي: قراءة تحليلية في أربع محافظات .

5.1 من السياسة الوطنية إلى الواقع المحلي

(From National Policy to Local Reality)

⁶⁰ مرجع سابق

إذا كان البرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي قد صُمم على المستوى الوطني بوصفه إطاراً لتحويل الرؤية إلى مشروعات وسياسات قابلة للتنفيذ، فإن السؤال السياسي الأهم لا يتعلق بجودة تصميمه فقط، وإنما بقدرته على إنتاج أثر تنموي محسوس داخل المحافظات. فالسياسات الوطنية لا تعمل في فراغ، بل تنتقل إلى بيئات محلية تختلف في خصائصها الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية، وفي قدرتها على استقبال الاستثمار، وتحويله إلى تشغيل، وربطه بالاقتصاد المحلي، وترجمته إلى نتائج يشعر بها المواطن. ومن ثم، فإن اختبار الأثر المحلي للبرنامج لا يمكن أن يتم من خلال قراءة الوثيقة الوطنية وحدها، بل يتطلب الانتقال إلى الواقع المحلي بوصفه المجال الذي تظهر فيه قدرة السياسة على التحول من نص تنفيذي إلى أثر تنموي قابل للملاحظة.

ولا يأتي الانتقال إلى المحافظات في هذا الفصل بوصفه إضافة ميدانية وصفية، أو محاولة لعرض ما قيل في جلسات الحوار، وإنما بوصفه خطوة منهجية لاختبار انتقال السياسة من المستوى الوطني إلى المستوى المحلي. فقد صُممت الجلسات أصلاً حول سؤال مباشر يتعلق بكيفية ترجمة البرنامج التنفيذي للتحديث الاقتصادي إلى أثر اقتصادي ملموس في كل محافظة، مع التركيز على الاستثمار، والتشغيل وسوق العمل، والاقتصاد المنتج، والحوكمة والتنفيذ. ولذلك، فإن المحافظات الأربع لا تُقرأ هنا باعتبارها وحدات جغرافية منفصلة، بل باعتبارها مختبراً سياسياً لفهم ما إذا كانت مرتكزات البرنامج التنفيذي قادرة على التفاعل مع الواقع المحلي وإنتاج نتائج تنموية قابلة للقياس.

ولهذا السبب، لا يعتمد هذا الفصل على ترتيب التحليل حسب كل محافظة على حدة، وإنما يستخدم المحافظات بوصفها مصادر أدلة ميدانية تُقرأ من خلال إطار راصد للأثر المحلي. ويستند هذا الإطار إلى خمسة محركات رئيسية هي: الاستثمار، والتشغيل، والاقتصاد المحلي وسلاسل القيمة، والحوكمة متعددة المستويات، والأثر المحلي متعدد الأبعاد، وهي المحركات التي اعتمدتها الورقة لتحليل انتقال السياسات الوطنية إلى نتائج محلية. وبذلك، فإن السؤال الذي يوجه الفصل ليس: ماذا قالت كل محافظة؟ بل: ماذا تكشف المحافظات مجتمعة عن قدرة البرنامج التنفيذي على إنتاج أثر محلي؟

وانطلاقاً من ذلك، تتحول المحافظات في هذا الفصل من مواقع جغرافية إلى مصادر أدلة سياسية تساعد في تفسير قدرة البرنامج التنفيذي على الانتقال من السياسة الوطنية إلى الواقع المحلي. ويمهد هذا التحليل للفصل السادس، الذي سينتقل من استخراج الأدلة الميدانية إلى بناء الأنماط التفسيرية المشتركة والفروقات البنيوية بين المحافظات.

5.2 كيف تُقرأ الأدلة الميدانية؟

(Reading Field Evidence Through the RASD Local Impact Framework)

لا تكمن قيمة الأدلة الميدانية في عدد المشاركين أو تنوع المداخلات التي تتضمنها جلسات الحوار، وإنما في القدرة على تنظيم هذه الأدلة داخل إطار تحليلي يسمح بتحويلها من آراء وملاحظات متفرقة إلى أدلة سياسية (Policy Evidence) قابلة للتفسير والمقارنة. وانطلاقاً من هذا المنظور، لا تعتمد هذه الورقة على عرض مجريات الجلسات أو تلخيص ما ورد فيها، وإنما تعيد قراءة الأدلة الميدانية وفق إطار تحليلي موحد يتيح تفسير الأنماط المشتركة، وربطها بالسؤال السياسي الذي انطلقت منه الورقة، والمتمثل في مدى قدرة البرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي على إنتاج أثر تنموي محلي ملموس.

ويستند هذا التوجه إلى أن جلسات الحوار لم تُصمم بوصفها لقاءات تشاورية عامة، وإنما انطلقت منذ البداية من سؤال سياسي موحد، يتمحور حول كيفية انتقال البرنامج التنفيذي من وثيقة وطنية إلى نتائج اقتصادية يشعر بها المواطن في المحافظات. ولهذا، ركزت جميع الجلسات على محاور مشتركة شملت الاستثمار، والتشغيل وسوق العمل، والاقتصاد المنتج، والحوكمة وآليات التنفيذ، مع إتاحة المجال للفاعلين المحليين لتفسير واقع محافظاتهم واقتراح أولويات التدخل المناسبة لها. وقد أكد منظمو الجلسات بصورة متكررة أن الغاية لا تتمثل في تقييم الحكومة أو إعادة عرض البرنامج التنفيذي، وإنما في اختبار مدى انعكاسه على الواقع المحلي، ورصد المتطلبات اللازمة لتحويله إلى أثر اقتصادي وتنموي ملموس داخل المحافظات.

وانطلاقاً من ذلك، لا تعتمد هذه الورقة المحافظة بوصفها وحدة للتحليل، وإنما تعتمد إطار راصد للأثر المحلي (RASED Local Impact Framework) بوصفه الأداة التحليلية التي أُعيد من خلالها تنظيم الأدلة الميدانية. فالمحافظات تمثل مصادر للأدلة، بينما يشكل الإطار التحليلي المرجعية التي تسمح بتفسير هذه الأدلة ضمن منطق سياساتي موحد، بما يضمن اتساق التحليل وإمكانية المقارنة بين المحافظات، دون فقدان خصوصية كل منها. وبهذا المعنى، تنتقل الدراسة من تحليل المكان بوصفه غاية في ذاته، إلى استخدامه بوصفه مدخلاً لفهم كيفية انتقال السياسات الوطنية إلى الواقع المحلي، وهو ما ينسجم مع أدبيات التنمية الاقتصادية القائمة على المكان (Place-Based Economic Development) التي اعتمدتها الورقة إطاراً نظرياً حاكماً.

ولتحقيق ذلك، جرى تصنيف وتحليل جميع الأدلة الميدانية وفق محركات الأثر المحلي الخمسة (Five Local Impact Drivers) التي طورتها هذه الورقة، وهي: محرك الاستثمار (Investment Driver) الذي يفسر قدرة المحافظة على تعبئة الاستثمار واستثمار ميزتها النسبية؛ ومحرك التشغيل (Employment Driver) الذي يركز على نوعية فرص العمل، وتنمية المهارات، والعمل اللائق، ومشاركة النساء والشباب؛ ومحرك الاقتصاد المحلي (Local Economy Driver) الذي يحلل سلاسل القيمة، والاقتصاد المنتج، والروابط بين القطاعات الاقتصادية؛ ومحرك الحوكمة (Governance Driver) الذي يفسر أنماط التنسيق بين الحكومة المركزية والمحافظات والبلديات والقطاع الخاص والجامعات والمجتمع المدني؛ وأخيراً محرك الأثر المحلي (Local Impact Driver) الذي يقيس النتائج النهائية التي يشعر بها المواطن، مثل تحسن فرص العمل، والدخل، وجودة الخدمات، والعدالة المكانية، والتماسك المجتمعي، وجودة الحياة.

وبناءً على هذا التصميم، لا يبدأ الفصل بتحليل محافظة الكرك أو الزرقاء أو المفرق أو إربد باعتبار كل منها حالة مستقلة، وإنما يتبع كل محرك من محركات الأثر المحلي عبر المحافظات الأربع مجتمعة، بحيث تتحول الأدلة الميدانية إلى قاعدة تفسيرية متكاملة تساعد على الكشف عن الأنماط المشتركة والفروقات البنيوية في كيفية انتقال البرنامج التنفيذي إلى الواقع المحلي. ويؤسس هذا الأسلوب لمرحلة التحليل المقارن التي سيتناولها الفصل السادس، حيث تنتقل الورقة من استخراج الأدلة (Evidence Extraction) إلى بناء الأنماط التفسيرية (Pattern Building)، وصولاً إلى تطوير بدائل سياسات تستند إلى الأدلة، وتعزز قدرة البرنامج التنفيذي على تحقيق أثر تنموي محلي أكثر استدامة وشمولاً.

5.3 الأدلة الميدانية المرتبطة بمحرك الاستثمار

(Field Evidence on the Investment Driver)

يمثل الاستثمار نقطة الانطلاق في معظم برامج التحول الاقتصادي، إلا أن الأدبيات الحديثة تؤكد أن أثره لا يقاس بحجم الإنفاق أو عدد المشروعات الاستثمارية، وإنما بقدرته على تعبئة الموارد المحلية، وتعزيز الميزة النسبية للمكان، وخلق روابط إنتاجية مستدامة داخل الاقتصاد المحلي. ومن هذا المنطلق، فإن السؤال الذي توجهه هذه الورقة لا يتمثل في مقدار الاستثمارات التي يتضمنها البرنامج التنفيذي، وإنما في مدى قدرة هذه الاستثمارات على إنتاج أثر تنموي محسوس داخل المحافظات، وتحويل الموارد الاقتصادية المتاحة إلى فرص نمو وتشغيل وتنمية مستدامة.⁶²⁶¹

وتكشف الأدلة الميدانية المستخلصة من المحافظات الأربع أن الاستثمار لم يُطرح بوصفه غاية مستقلة، وإنما بوصفه الأداة الرئيسة لتحريك الاقتصاد المحلي. فقد انصبت الحوارات بصورة متكررة على كيفية توظيف الموارد المتاحة، وتحسين البيئة الاستثمارية، وربط الاستثمارات بالقطاعات الإنتاجية، أكثر من تركيزها على المطالبة باستثمارات إضافية بصورة مجردة. ويعكس ذلك إدراكاً محلياً متقدماً بأن نجاح الاستثمار لا يرتبط بحجمه فقط، وإنما بقدرته على الاندماج في البنية الاقتصادية والاجتماعية للمحافظة، بما ينسجم مع مبادئ التنمية القائمة على

⁶¹ Barca, F. (2009). An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. European Commission.

⁶² International Labour Organization. (2021). *Value Chain Development for Decent Work: How to Create More and Better Jobs in Target Sectors* (3rd ed.). ILO.

المكان (Place-Based Development) التي تؤكد أن الاستثمار يصبح أكثر فاعلية عندما يُبنى على الخصائص الاقتصادية للمكان، وليس على نماذج موحدة تطبق على جميع الأقاليم.⁶³

وتبين الأدلة الميدانية أن كل محافظة قدمت تصوراً مختلفاً للاستثمار المنشود، بما يعكس اختلاف بنيتها الاقتصادية وميزتها النسبية. ففي محافظة الكرك برزت الحاجة إلى الاستثمار في المدينة الصناعية، والطاقة، والتعدين، والسياحة، وربط هذه القطاعات بمنظومة متكاملة تشمل البنية التحتية، والتدريب المهني، والخدمات المساندة، بما يضمن تحويل الموارد الطبيعية إلى قيمة اقتصادية مضافة. أما الزرقاء فقد ركزت على تطوير البيئة الصناعية واللوجستية، وتحسين كفاءة المناطق الصناعية، وإعادة النظر في أوضاع المنطقة الحرة، وتنظيم الأسواق والأنشطة الاقتصادية بما يعزز تنافسية المحافظة بوصفها مركزاً صناعياً وتجارياً رئيساً. وفي المفرق انصب الاهتمام على استثمار الموقع الحدودي، والقطاع الزراعي، والثروة الحيوانية، والمنطقة التنموية، وربطها بسلاسل القيمة الزراعية والصناعات الغذائية والخدمات اللوجستية. في حين قدمت إربد نموذجاً مختلفاً يقوم على توظيف الجامعات، والبحث العلمي، والاقتصاد المعرفي، إلى جانب الزراعة والصناعات الغذائية، لبناء اقتصاد محلي أكثر تنوعاً وقدرة على الابتكار. وتشير هذه الأدلة مجتمعة إلى أن المحافظات لا تبحث عن نموذج استثماري واحد، وإنما عن سياسات استثمارية تستجيب لخصوصية كل محافظة وتستثمر ميزتها التنافسية.

وتبرز من خلال هذه الأدلة قضية مشتركة ذات دلالة سياساتية، تتمثل في الحاجة إلى بناء هوية استثمارية مكانية (Place-Based Investment Identity) لكل محافظة. فقد أظهرت الحوارات أن الفاعلين المحليين لا ينظرون إلى التنمية من منظور توزيع الاستثمارات بين المحافظات، وإنما من منظور بناء نموذج اقتصادي يعكس هوية كل محافظة وموقعها ودورها في الاقتصاد الوطني. فالكرك تسعى إلى ترسيخ موقعها كمركز للصناعات التعدينية والسياحة والطاقة، والزرقاء كمحور للصناعة والخدمات اللوجستية، والمفرق كبوابة للاستثمار الزراعي والحدودي، وإربد كمركز للاقتصاد المعرفي والصناعات الزراعية والغذائية. ويعني ذلك أن نجاح الاستثمار لا يقاس فقط بعدد المشروعات التي تستقطبها المحافظات، وإنما بمدى قدرتها على تطوير هوية اقتصادية واضحة تقود قرارات الاستثمار وتوجهها على المدى الطويل.

وفي المقابل، تكشف الأدلة الميدانية أن التحديات التي تواجه الاستثمار في المحافظات لا ترتبط، في معظمها، بغياب التشريعات أو محدودية الحوافز الاستثمارية، وإنما ببيئة التنفيذ على المستوى المحلي. فقد تكررت الإشارة في المحافظات الأربع إلى أن رحلة المستثمر ما تزال تواجه معوقات إجرائية وبيروقراطية، وتبايناً في تفسير التعليمات وتطبيقها بين المؤسسات، وبطناً في إنجاز بعض المعاملات، وضعفاً في التنسيق بين الجهات الحكومية ذات العلاقة، فضلاً عن محدودية المتابعة الميدانية من الحكومة المركزية لأداء بعض المؤسسات التنفيذية والخدمية في المحافظات. كما برزت الحاجة إلى تعزيز الرقابة الإدارية على جودة الخدمات المقدمة للمستثمرين، وضمان اتساق تطبيق الأنظمة والإجراءات، بما يعزز الثقة في البيئة الاستثمارية ويحد من التفاوت بين المحافظات في مستوى الخدمات الحكومية المقدمة للمستثمرين.

وتقود هذه الأدلة إلى نتيجة سياساتية أكثر عمقاً، مفادها أن البيئة الاستثمارية لا تُقاس فقط بجودة التشريعات، وإنما أيضاً بجودة الحوكمة الاستثمارية المحلية (Local Investment Governance) وسيادة القانون في التطبيق اليومي. فالمستثمر لا يقيم البيئة الاستثمارية من خلال النصوص القانونية وحدها، وإنما من خلال سرعة الإجراءات، ووضوح المسؤوليات، واستقرار القرارات الإدارية، وعدالة تطبيق الأنظمة، وكفاءة المؤسسات المحلية في معالجة التحديات التنفيذية. ومن هذا المنظور، تصبح سيادة القانون عاملاً اقتصادياً بقدر ما هي مبدأ قانوني، لأن أي فجوة بين التشريع والتطبيق ترفع كلفة الاستثمار، وتزيد من حالة عدم اليقين، وتضعف قدرة المحافظات على استقطاب استثمارات جديدة أو المحافظة على الاستثمارات القائمة. وتشير الأدلة الميدانية إلى أن معالجة هذه التحديات تستلزم الانتقال من التركيز على إصلاح التشريعات إلى تطوير منظومة تنفيذ الاستثمار (Investment Delivery System)، بما يشمل تبسيط الإجراءات، وتعزيز التنسيق المؤسسي، ورفع كفاءة الخدمات الحكومية، وتحسين آليات المتابعة والمساءلة على المستوى المحلي.

وتكشف القراءة المقارنة للأدلة الميدانية أن المحافظات الأربع، على الرغم من اختلاف أولوياتها الاقتصادية، تتفق على أن الاستثمار لا يمثل مدخلاً مستقلاً للتنمية، وإنما يشكل الحلقة الأولى في سلسلة مترابطة تبدأ بالميزة النسبية للمكان، وتتم بالبنية التحتية، والمهارات، وسلاسل القيمة، والحوكمة المحلية، وتنتهي بإنتاج فرص العمل وتحسين جودة الحياة. ومن ثم، فإن القيمة الحقيقية للاستثمار لا تكمن في حجمه المالي، وإنما في قدرته على تحريك بقية محركات الأثر المحلي، وربطها ضمن منظومة اقتصادية متكاملة.

⁶³ مرجع سابق

وتقدم هذه النتيجة إحدى المساهمات التفسيرية الرئيسة للورقة؛ إذ تشير إلى أن التحدي الاستثماري في المحافظات الأردنية لم يعد يتمثل في نقص الفرص الاستثمارية أو محدودية الأطر التشريعية، بقدر ما يتمثل في وجود "فجوة في تنفيذ الاستثمار" (Investment Delivery Gap)، تتمثل في ضعف المواءمة بين الهوية الاستثمارية للمحافظة، وكفاءة بيئة التنفيذ، وجودة الحوكمة المحلية. ومن ثم، فإن تعظيم أثر البرنامج التنفيذي لا يتطلب فقط جذب مزيد من الاستثمارات، وإنما إعادة تصميم البيئة التنفيذية التي تسمح لهذه الاستثمارات بالتحول إلى أثر اقتصادي واجتماعي مستدام.

وانطلاقاً من هذه القراءة، ينتقل التحليل في القسم التالي إلى محرك التشغيل (Employment Driver)، بوصفه الحلقة التي تتحول من خلالها الاستثمارات إلى فرص عمل، ورأس مال بشري، وتنمية اقتصادية يشعر بها المواطن على المستوى المحلي

5.4 الأدلة الميدانية المرتبطة بمحرك التشغيل

(Field Evidence on the Employment Driver)

تؤكد الأدبيات الحديثة أن نجاح السياسات الاقتصادية لا يقاس بحجم الاستثمارات أو معدلات النمو وحدها، وإنما بقدرتها على تحويل هذه الاستثمارات إلى فرص عمل منتجة ومستدامة تسهم في تحسين الدخل وتعزيز رأس المال البشري. ولذلك لا تتعامل هذه الورقة مع التشغيل بوصفه مؤشراً منفصلاً، بل بوصفه الحلقة التي تنتقل من خلالها الاستثمارات إلى أثر اقتصادي واجتماعي محسوس داخل المحافظات. فكلما ازدادت قدرة الاقتصاد المحلي على تحويل الفرص الاستثمارية إلى وظائف مستقرة ولانقة، ارتفعت قدرة البرنامج التنفيذي على تحقيق أهدافه التنموية، بينما يؤدي ضعف هذه الحلقة إلى بقاء الاستثمار معزولاً عن المجتمع المحلي، مهما بلغ حجمه أو تنوعت قطاعاته.⁶⁴

وتكشف الأدلة الميدانية في المحافظات الأربع أن قضية التشغيل حضرت بوصفها أحد أكثر التحديات تكراراً، إلا أن النقاشات تجاوزت المطالبة التقليدية بتوفير الوظائف، لتطرح سؤالاً أكثر عمقاً يتعلق بنوعية الوظائف، والقطاعات القادرة على إنتاجها، ومدى توافق المهارات المحلية مع احتياجات الاقتصاد. فقد صُممت الجلسات أساساً لاختبار مدى انعكاس التحديث الاقتصادي على المحافظات، وليس فقط لعرض البرنامج التنفيذي، كما يظهر في افتتاحيات جلسات الكرك والمفرق والزرقاء وإربد التي ركزت على أثر البرنامج على المواطنين، وفرص العمل، والاستثمار، والواقع الاقتصادي المحلي.

وفي محافظة الكرك، ارتبط التشغيل بضرورة تحويل القطاعات الواعدة، مثل الصناعة، والتعدين، والطاقة، والسياحة، إلى مصادر دائمة لفرص العمل، مع التركيز على إنشاء مركز للتدريب المهني وربط مخرجاته بالقطاعات الإنتاجية. كما برزت أهمية توسيع مساهمة الشركات الكبرى، وفي مقدمتها الفوسفات والبوتاس، في تنمية المجتمع المحلي وتأهيل الشباب لسوق العمل. وقد تضمنت توصيات الكرك بوضوح تشجيع الاستثمار في المدينة الصناعية، واستقطاب استثمارات توفر فرص عمل، وإنشاء مركز تدريب مهني للشباب، وربط السياحة ببرنامج "أردننا جنة".

أما في الزرقاء، فقد اتخذ التشغيل بعداً تنظيمياً وصناعياً؛ إذ ربطت الأدلة الميدانية بين خلق فرص العمل وبين تطوير المناطق الصناعية، وتحسين البنية التحتية، وإنشاء مدينة صناعية جديدة، وتنظيم الأسواق والأنشطة غير الرسمية. ويعني ذلك أن التشغيل في الزرقاء لا ينفصل عن إعادة تنظيم الاقتصاد المحلي نفسه، لأن جزءاً من فرص العمل القائمة أو الممكنة يرتبط بالصناعة، والتجارة، والنقل، والخدمات، والأسواق الشعبية، وهي قطاعات تحتاج إلى تنظيم اقتصادي لا إلى معالجة اجتماعية فقط.

وفي المفرق، ارتبط التشغيل بصورة واضحة بالزراعة، والثروة الحيوانية، والمنطقة التنموية، والصناعات الغذائية، والخدمات اللوجستية المرتبطة بالموقع الحدودي. غير أن النقاشات لم تكتفِ بعدد فرص العمل، بل طرحت أيضاً قضية جودة بيئة العمل داخل المنشآت، ومعايير

⁶⁴ OECD. (2023). OECD regional outlook 2023: The geography of transitions - Policies for people and places. OECD Publishing.

الأجور، والرقابة على ظروف العمل. وهذا يوسع مفهوم التشغيل من مجرد توفير وظائف إلى توفير وظائف قابلة للاستمرار، تحفظ حقوق العاملين، وتزيد قابلية الأردنيين للانخراط في القطاع الخاص.

أما إربد، فقد قدمت نموذجاً مختلفاً للتشغيل يقوم على الاستفادة من الجامعات، والكثافة السكانية، والقدرات البشرية، والزراعة، والصناعات الغذائية، والاقتصاد الرقمي. وتكشف الأدلة أن أحد أبرز تحديات إربد يتمثل في محدودية الفرص النوعية داخل المحافظة، ما يدفع كثيراً من الكفاءات إلى الانتقال نحو عمان أو خارج المحافظة. ولذلك فإن التشغيل في إربد لا يتطلب فقط وظائف أكثر، بل وظائف نوعية قادرة على استيعاب الخريجين، وربط الجامعات بالقطاع الخاص، وتحويل المعرفة والابتكار إلى مشاريع إنتاجية محلية.

وتبرز من خلال المحافظات الأربع نتيجة مشتركة مهمة، مفادها أن الشباب والشابات الأردنيين لا يرفضون العمل في القطاع الخاص كما يُشاع أحياناً، ولا يمكن تفسير ضعف انخراطهم في بعض القطاعات من خلال مقولات عامة مثل "ثقافة العيب". فالأدلة الميدانية تشير إلى أن المشكلة الأعمق تتعلق ببيئة العمل نفسها: تدني الأجور مقارنة بتكاليف المعيشة، عدم وضوح ساعات العمل أو تغييرها المستمر، ضعف الاستقرار الوظيفي، محدودية الحماية الاجتماعية، غياب مسارات التطور المهني، وضعف الالتزام بمعايير السلامة والحقوق العمالية. ومن ثم، فإن ما يبدو ظاهرياً عزوفاً عن العمل هو في جوهره رفض لوظائف لا توفر الحد الأدنى من الجاذبية والاستقرار.

وتتقود هذه النتيجة إلى إعادة صياغة الفرضية التقليدية حول سوق العمل الأردني: التحدي ليس في ضعف رغبة الشباب بالعمل، بل في محدودية قدرة سوق العمل المحلي على إنتاج عمل لائق (Decent Work). وعليه، فإن تحسين الأجور، وتنظيم ساعات العمل، وتعزيز الاستقرار الوظيفي، وتطبيق معايير الحماية الاجتماعية، وفتح مسارات للتقدم والتطور المهني، يمكن أن يرفع مشاركة الأردنيين في القطاع الخاص ويجعل إحلال العمالة الأردنية محل جزء من العمالة الوافدة أكثر واقعية واستدامة. فالإحلال الحقيقي لا يبدأ بقرارات إدارية فقط، بل يبدأ عندما تصبح الوظيفة أكثر جذباً للمواطن الأردني.

كما تكشف الأدلة الميدانية أن المحافظات لا تواجه نقصاً في التعليم بقدر ما تواجه فجوة مواءمة مهاربة (Skills Alignment Gap) بين مخرجات التعليم والتدريب من جهة، واحتياجات القطاعات الإنتاجية من جهة أخرى. فهناك خريجون كثيرون في تخصصات لا تتوافق مع الطلب المحلي، مقابل نقص في المهارات الفنية، والتقنية، والرقمية، واللغات، وإدارة الجودة، والسلامة المهنية، والمهارات المرتبطة بالتحول الرقمي والزراعة الحديثة والصناعة والخدمات اللوجستية. وتؤدي هذه الفجوة إلى مفارقة مزدوجة: بطالة بين الشباب من جهة، وصعوبة لدى المستثمرين في إيجاد العمالة المؤهلة من جهة أخرى.

ولا يمكن معالجة هذه الفجوة من خلال مراكز تدريب تقليدية فقط، بل من خلال منظومة تدريب مرتبطة مباشرة بالاقتصاد المحلي. وهذا يعني أن التدريب المهني والتقني يجب أن ينتقل من نموذج "تخريج المتدربين" إلى نموذج "بناء مهارات مطلوبة"، بالشراكة مع القطاع الخاص، والجامعات، وغرف الصناعة والتجارة، والبلديات، ومجالس المحافظات. فكل محافظة تحتاج خريطة مهارات خاصة بها، مرتبطة بهويتها الاستثمارية: مهارات سياحية وتعدنية وصناعية في الكرك، مهارات صناعية ولوجستية في الزرقاء، مهارات زراعية وغذائية وحدودية في المفرق، ومهارات معرفية ورقمية وصناعات غذائية في إربد.

وتظهر كذلك فجوة مؤسسية أخرى تتعلق بضعف برامج الانتقال بين المسارات المهنية (Career Shifting). فهناك عاملون وخريجون يمتلكون خبرات أو مؤهلات أولية، لكنهم يحتاجون إلى برامج قصيرة ومكثفة تساعدهم على الانتقال إلى قطاعات وأعدة مثل الطاقة، والصناعة المتقدمة، والخدمات اللوجستية، والزراعة الحديثة، والاقتصاد الرقمي. غير أن البنية التدريبية القائمة ما تزال تميل إلى تدريب الداخلين الجدد إلى سوق العمل، أكثر من دعم العاملين أو المتعطلين الراغبين في تغيير مسارهم المهني. ومن ثم، تبرز الحاجة إلى منظومة وطنية ومحلية لإعادة التأهيل المهني، تقدم تدريباً قصير المدى، وشهادات مهنية معتمدة، وإرشاداً وظيفياً، وربطاً مباشراً مع أصحاب العمل.

وتكشف الأدلة الميدانية أيضاً أن أدوات تمويل الشباب والمشاريع الصغيرة لا تزال تعاني من فجوة تصميمية واضحة. فكثير من الجهات التي تقدم قروصاً للشباب تشتت على ضمانات يصعب على الفئات المستهدفة توفيرها، وفي مقدمتها وجود كفلاء من الموظفين الحكوميين، رغم أن الهدف المعلن لهذه الأدوات هو تشجيع الشباب على العمل الحر وتقليل التعلق بالوظيفة الحكومية. كما أن بعض القروض التي تُقدم بوصفها ميسرة تصبح أقل جدوى بسبب الفوائد، أو بسبب احتساب كلف على فترات السماح أو الإعفاء من السداد، مما يضعف قدرة المشروع الناشئ

على الصمود في مراحله الأولى. وبذلك تتحول أداة يفترض أن توسع التشغيل وزيادة الأعمال إلى أداة محدودة الأثر، لأنها تنقل مخاطر التمويل كاملة إلى الشباب بدلاً من أن تشاركهم الدولة أو المؤسسات التمويلية في تخفيفها.

ومن هذا المنظور، فإن دعم التشغيل المحلي لا يقتصر على التدريب أو توفير الوظائف، بل يتطلب إعادة تصميم منظومة التمويل الصغيرة والمتوسطة لتصبح أكثر ملاءمة لواقع الشباب في المحافظات. ويشمل ذلك تخفيف متطلبات الضمانات، وتطوير أدوات ضمان مخاطر، وربط التمويل بالتدريب والإرشاد والمتابعة، ومنح فترات سماح حقيقية دون كلف خفية، وربط القروض بسلاسل قيمة محلية واضحة بدلاً من تمويل مشاريع معزولة. فالمشكلة ليست في رغبة الشباب بالمبادرة، بل في أن أدوات التمويل الحالية لا تزال مصممة أحياناً بمنطق حماية الجهة الممولة أكثر من تمكين الشاب أو الشابة من بناء مشروع قابل للاستمرار.

وتقود هذه النتائج إلى مساهمة تحليلية رئيسة مفادها أن التحدي في المحافظات لا يتمثل في "نقص فرص العمل" فقط، بل في وجود أربع فجوات مترابطة: فجوة تحويل الاستثمار إلى تشغيل (Investment-to-Employment Conversion Gap)، وفجوة العمل اللائق (Decent Work Gap)، وفجوة المواءمة المهارية (Skills Alignment Gap)، وفجوة تمويل التشغيل وزيادة الأعمال (Employment Finance Gap). وتفسر هذه الفجوات لماذا قد توجد استثمارات أو مشاريع أو قروض أو برامج تدريب، دون أن تتحول بالضرورة إلى تشغيل محلي مستدام.

وبذلك يصبح التشغيل الحلقة الثانية في سلسلة الأثر المحلي: فالاستثمار يفتح الإمكانية، لكن جودة بيئة العمل، وملاءمة المهارات، ومرونة الانتقال المهني، وعدالة أدوات التمويل، هي التي تحدد ما إذا كانت هذه الإمكانية ستتحول إلى فرص عمل حقيقية يشعر بها المواطن. ومن هنا ينتقل التحليل في القسم التالي إلى محرك الاقتصاد المحلي (Local Economy Driver)، لفهم كيف يمكن تحويل الاستثمار والتشغيل إلى اقتصاد محلي منتج قادر على خلق قيمة مضافة مستدامة داخل المحافظات.

5.5 الأدلة الميدانية المرتبطة بمحرك الاقتصاد المحلي

(Field Evidence on the Local Economy Driver)

تشير الأدبيات الحديثة إلى أن نجاح سياسات التحديث الاقتصادي لا يتحقق بمجرد زيادة حجم الاستثمار أو خلق فرص العمل، وإنما بقدرة الاقتصاد المحلي على تحويل هذه المدخلات إلى منظومة إنتاجية متكاملة تولد قيمة مضافة، وتوسع سلاسل القيمة، وتعزز تنافسية المحافظات. ومن هذا المنطلق، لم تعد التنمية الاقتصادية المحلية تُقاس بعدد المشروعات أو حجم الإنفاق الرأسمالي، بل بمدى قدرة الفاعلين الاقتصاديين داخل المحافظة على بناء روابط إنتاجية ومؤسسية تجعل الاقتصاد المحلي أكثر تنوعاً ومرونة واستدامة. ولذلك، فإن السؤال السياسي الذي يوجه هذا القسم لا يتمثل في تحديد القطاعات الاقتصادية الموجودة في المحافظات، وإنما في فهم الكيفية التي يمكن من خلالها تحويل الاستثمار والتشغيل إلى اقتصاد محلي منتج قادر على تحقيق أثر تنموي مستدام.⁶⁵

وتكشف الأدلة الميدانية المستخلصة من المحافظات الأربع أن النقاشات لم تتركز حول المطالبة بمزيد من المشروعات الحكومية أو الاستثمارات الجديدة بقدر ما ركزت على الحاجة إلى بناء اقتصاد محلي مترابط، قادر على استثمار الموارد المتاحة وتحويلها إلى قيمة اقتصادية واجتماعية مستدامة. فقد برز في جميع المحافظات إدراك واضح بأن الموارد الطبيعية، والموقع الجغرافي، والجامعات، والقطاع الخاص، والبنية التحتية، والطاقت البشرية، لا تحقق أثراً تلقائياً إذا بقيت تعمل بصورة منفصلة. ومن ثم، فإن القضية الجوهرية التي كشفتها الحوارات لا تتمثل في نقص الموارد، وإنما في ضعف الترابط بين مكونات الاقتصاد المحلي، الأمر الذي يحد من قدرته على إنتاج القيمة المضافة وتعظيم الأثر الاقتصادي للمشروعات القائمة.

⁶⁵ Hausmann, R., Hidalgo, C. A., Bustos, S., Coscia, M., Simoes, A., & Yildirim, M. A. (2014). The atlas of economic complexity: Mapping paths to prosperity. MIT Press. [link](#)

ومن هذا المنظور، تقترح هذه الورقة التعامل مع الاقتصاد المحلي بوصفه منظومة إنتاجية محلية (Local Productive System)، وليس مجرد مجموعة من القطاعات الاقتصادية المتجاورة. فالاقتصاد المحلي المنتج هو ذلك الذي تنشأ فيه روابط مستدامة بين الاستثمار، والتشغيل، والتعليم، والبحث العلمي، وسلاسل القيمة، والمؤسسات الاقتصادية، بما يسمح بتحويل الموارد المحلية إلى مزايا تنافسية مستدامة. ويمثل هذا الفهم امتداداً مباشراً لسلسلة انتقال الأثر السياساتي التي طورتهما الورقة في الفصل الثالث، حيث لا يشكل الاقتصاد المحلي مرحلة منفصلة، بل الحلقة التي تترجم الاستثمار وفرص العمل إلى نمو اقتصادي يشعر به المواطن.

وتؤكد الأدلة الميدانية أن لكل محافظة هوية اقتصادية كامنة يمكن البناء عليها، إلا أن هذه الهوية ما تزال بحاجة إلى تنظيم وسياسات أكثر تكاملاً. ففي الكرك برزت إمكانات التعدين، والطاقة، والسياحة، والصناعة؛ وفي الزرقاء تركزت الميزة النسبية حول الصناعة، والخدمات اللوجستية، والتجارة؛ وفي المفرق حول الزراعة، والثروة الحيوانية، والموقع الحدودي، والمنطقة التنموية؛ بينما تمتلك إربد قاعدة قوية للاقتصاد المعرفي، والجامعات، والزراعة، والصناعات الغذائية. وتكشف هذه الأدلة أن المحافظات لا تطالب بتوزيع متساوٍ للاستثمارات، وإنما بتطوير نماذج اقتصادية تعكس خصوصية كل محافظة، وتحول ميزتها النسبية إلى ميزة تنافسية قادرة على قيادة التنمية المحلية.

وفي الوقت نفسه، برزت في جميع المحافظات الدعوة إلى الانتقال من الاقتصاد القائم على الأنشطة المنفصلة إلى الاقتصاد القائم على سلاسل القيمة (Value Chains). فلم يعد التركيز على زيادة الإنتاج الزراعي أو الصناعي وحده كافياً، بل أصبح النقاش يدور حول التصنيع، والتعبئة، والتغليف، والخدمات اللوجستية، والتسويق، والتصدير، وربط المنتجين بالأسواق. ويعكس ذلك إدراكاً متزايداً بأن القيمة الاقتصادية لا تُخلق في مرحلة الإنتاج الأولي فقط، وإنما عبر المراحل اللاحقة التي تضيف المعرفة، والتكنولوجيا، والخدمات، والابتكار إلى المنتج المحلي، وهو ما يزيد من قدرة المحافظات على خلق فرص العمل ورفع الإنتاجية وتعزيز القدرة التنافسية.

كما تكشف الأدلة الميدانية أن بناء اقتصاد محلي منتج يتطلب وجود مؤسسات اقتصادية وسيطة (Local Economic Intermediary Institutions) قادرة على الربط بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين. فقد تكررت في المحافظات الدعوة إلى تعزيز دور غرف التجارة والصناعة، وتوسيع انتشار غرف الصناعة بما يعكس التوسع الصناعي خارج العاصمة، وبرزت أيضاً المطالبة بتطوير الأطر المؤسسية الداعمة للقطاع الزراعي، بما في ذلك إنشاء أو تعزيز مؤسسات تمثل المنتجين الزراعيين بصورة أكثر فاعلية، انطلاقاً من إدراك أن الزراعة أصبحت جزءاً من منظومة الاقتصاد الوطني، وليست نشاطاً إنتاجياً معزولاً. كما برزت أهمية الجامعات، والبلديات، ومجالس المحافظات، والمؤسسات التنموية، بوصفها شركاء في بناء الاقتصاد المحلي، لا مجرد جهات تقدم خدمات منفصلة.

وتشير الأدلة كذلك إلى أن المشروعات الصغيرة والمتوسطة تمثل الحلقة الأقل ترابطاً داخل الاقتصاد المحلي، رغم أنها الأكثر قدرة على خلق فرص العمل وتنوع النشاط الاقتصادي. ولم تنظر الحوارات إلى هذه المشروعات باعتبارها مستفيدة من التمويل فقط، وإنما باعتبارها الحلقة التي يمكن أن تربط بين الاستثمار، والإنتاج، والتشغيل، والابتكار، وسلاسل القيمة. غير أن كثيراً من هذه المشروعات ما يزال يعمل بصورة فردية، ويواجه تحديات متكررة في الإدارة، والتسويق، والوصول إلى الأسواق، والتحول الرقمي، والتوسع، نتيجة غياب منظومة مؤسسية ترافق المشروع منذ مرحلة الفكرة وحتى مرحلة النمو.

ولا يرتبط هذا التحدي بمحدودية التمويل فقط، بل أيضاً بضعف خدمات تطوير الأعمال (Business Development Services)، مثل الإرشاد الإداري، والاستشارات القانونية، والتسويق، والتحول الرقمي، وربط المنتجين بالموردين والمشتريين، وتوفير المعلومات الاقتصادية ودراسات السوق. ولذلك، فإن زيادة عدد برامج التمويل وحدها لن تؤدي إلى اقتصاد محلي أكثر إنتاجية ما لم تُبنى منظومة متكاملة تجعل المشروعات الصغيرة والمتوسطة جزءاً من سلاسل القيمة المحلية، وقادرة على النمو والاستمرار والاندماج في الاقتصاد الرسمي.

وتكشف الأدلة الميدانية كذلك عن تحدٍ مؤسسي يتمثل في تجزؤ منظومة دعم ريادة الأعمال (Fragmented Entrepreneurship Support System). فعلى الرغم من وجود عدد من المؤسسات الحكومية وشبه الحكومية، والجامعات، والغرف الاقتصادية، والبرامج التنموية التي تقدم التدريب، أو التمويل، أو الدراسات، أو خدمات الدعم، إلا أن هذه الجهود غالباً ما تعمل بصورة متوازنة أكثر منها تكاملية. كما أن جزءاً من هذه المؤسسات ما يزال يعتمد نماذج عمل تقليدية وإجراءات بيروقراطية تركز على تنفيذ الأنشطة وقياس عدد المستفيدين، أكثر من تركيزها على استدامة المشروعات، ونموها، وقدرتها على خلق فرص العمل أو الاندماج في الاقتصاد المحلي. ويضاف إلى ذلك وجود فجوة نوعية

وكمية في مؤسسات دعم الريادة داخل المحافظات، سواء من حيث عددها، أو من حيث مستوى التخصص والخدمات التي تقدمها، الأمر الذي يقلل من قدرتها على مواكبة التحولات الاقتصادية واحتياجات رواد الأعمال.

وبرزت أيضاً الحاجة إلى تطوير البنية المعرفية للاقتصاد المحلي، إذ أظهرت النقاشات أن كثيراً من المحافظات تفتقر إلى قواعد بيانات اقتصادية محدثة، وخرائط استثمارية، وخرائط زراعية وصناعية، وتحليلات لسلاسل القيمة، ومعلومات تساعد المستثمرين ورواد الأعمال على اتخاذ قراراتهم على أساس معرفي. ويؤدي هذا النقص إلى تكرار المشروعات في بعض الأنشطة، مقابل ضعف الاستثمار في قطاعات واعدة، ويحد من قدرة المؤسسات على توجيه الموارد نحو الأولويات الاقتصادية الحقيقية لكل محافظة.

ومن ثم، فإن الأدلة الميدانية تقود إلى نتيجة سياساتية مهمة، مفادها أن بناء اقتصاد محلي منتج لا يتحقق من خلال زيادة عدد المشروعات أو البرامج الحكومية، وإنما من خلال إعادة تصميم البيئة الاقتصادية المحلية لتصبح أكثر تكاملاً. ويشمل ذلك ربط الاستثمار بسلاسل القيمة، وربط الجامعات بالقطاع الخاص، وتعزيز دور المؤسسات الاقتصادية الوسيطة، وتطوير خدمات ريادة الأعمال، وتحسين قواعد البيانات الاقتصادية، وبناء شراكات مستدامة بين القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني. فالتحديث الاقتصادي على المستوى المحلي لا يقاس بعدد المبادرات، وإنما بقدرته على بناء منظومة اقتصادية قادرة على إنتاج القيمة المضافة بصورة مستمرة.

وتقدم هذه النتائج مساهمة تفسيرية جديدة للورقة، تتمثل في مفهوم "فجوة المنظومة الإنتاجية المحلية (Local Productive System Gap)"، والتي تُعرف بأنها الفجوة بين توافر الموارد الاقتصادية داخل المحافظة وبين ضعف الروابط المؤسسية والإنتاجية التي تحول هذه الموارد إلى اقتصاد محلي متكامل. وتكشف الأدلة أن المحافظات الأردنية لا تعاني في الأساس من نقص الإمكانيات، وإنما من ضعف تنظيمها داخل منظومة اقتصادية مترابطة، الأمر الذي يحد من قدرتها على تعظيم أثر الاستثمار، وتحويل التشغيل إلى قيمة مضافة، وبناء مزايا تنافسية مستدامة. ومن هذا المنطلق، فإن نجاح التحديث الاقتصادي لا يتوقف على إطلاق مزيد من المبادرات، بل على بناء اقتصاد محلي قادر على التنسيق بين الفاعلين، وربط الموارد، وإنتاج المعرفة، وتحويل الميزة النسبية إلى تنمية يشعر بها المواطن.

وانطلاقاً من هذه القراءة، ينتقل التحليل في القسم التالي إلى محرك الحوكمة (Governance Driver)، باعتباره الإطار المؤسسي الذي يحدد قدرة مختلف الفاعلين على العمل بصورة تكاملية، وبحول المنظومة الإنتاجية المحلية من مجموعة عناصر متجاورة إلى منظومة تنموية قادرة على إنتاج أثر اقتصادي واجتماعي مستدام.

5.6 الأدلة الميدانية المرتبطة بحوكمة إنتاج الأثر المحلي

(Field Evidence on the Governance of Local Impact Production)

تكشف الأدبيات الحديثة أن نجاح التنمية الاقتصادية المحلية لا يعتمد على حجم الموارد أو عدد المؤسسات بقدر اعتماده على قدرة منظومة الحوكمة على تنسيق العلاقات بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين والمؤسسات العامة والخاصة. فلم تعد الحوكمة تُفهم باعتبارها مجموعة من الهياكل الإدارية أو القواعد التنظيمية فحسب، وإنما باعتبارها القدرة المؤسسية على إدارة التفاعلات بين الجهات المختلفة، وتوجيهها نحو تحقيق أهداف تنموية مشتركة. ومن هذا المنطلق، فإن السؤال الذي يوجه هذا القسم لا يتعلق بمدى وجود مؤسسات حكومية أو محلية في المحافظات، وإنما بمدى قدرتها على العمل بصورة تكاملية لإنتاج أثر اقتصادي يشعر به المواطن.⁶⁶

وتكشف الأدلة الميدانية في المحافظات الأربع أن النقاشات لم تتمحور حول المطالبة بإعادة توزيع الصلاحيات أو إحداث تغييرات مؤسسية جذرية، بقدر ما ركزت على الحاجة إلى تحسين قدرة منظومة الحوكمة على التنسيق. فقد تكررت الإشارة إلى وجود عدد كبير من المؤسسات الحكومية، والبلديات، والجامعات، والغرف الاقتصادية، ومؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، إلا أن العلاقة بينها ما تزال تتسم

⁶⁶ OECD. (2022). *Regional governance in OECD countries: Trends, typology and tools*. OECD Publishing. [link](#)

بالتجزؤ، وضعف التنسيق، وتداخل الأدوار، الأمر الذي يقلل من قدرتها على تحويل المبادرات والسياسات الوطنية إلى نتائج تنمية مترابطة على المستوى المحلي. وتشير هذه النتيجة إلى أن المشكلة الرئيسية لا تتمثل في نقص الفاعلين، وإنما في ضعف الروابط المؤسسية التي تجمعهم ضمن رؤية تنمية واحدة.

ويبرز من خلال الأدلة الميدانية أن أحد أهم التحديات يتمثل في محدودية قدرة التنسيق المحلي (Local Coordination Capacity)، سواء على المستوى الأفقي بين المؤسسات العاملة داخل المحافظة، أو على المستوى الرأسي بين الحكومة المركزية والمحافظات. فقد أظهرت الحوارات أن العديد من المبادرات الاقتصادية تُنفذ بصورة قطاعية، بحيث تعمل كل مؤسسة ضمن اختصاصها، دون وجود آليات منتظمة لتبادل المعلومات، أو التخطيط المشترك، أو متابعة التنفيذ بصورة تكاملية. ويؤدي ذلك إلى تكرار بعض التدخلات، وغياب التكامل بين المشروعات، وإضعاف قدرة المحافظات على الاستفادة من مواردها بصورة أكثر كفاءة.

ولا تقتصر هذه الفجوة على الجوانب الإدارية، بل تمتد إلى العلاقة بين مختلف الفاعلين المحليين. فقد كشفت الأدلة أن الجامعات، والقطاع الخاص، وغرف التجارة والصناعة، والبلديات، ومؤسسات المجتمع المدني، تمتلك جميعها أدواراً محتملة في دعم التنمية الاقتصادية، إلا أن هذه الأدوار ما تزال تعمل غالباً بصورة منفصلة، ولا توجد منصات مؤسسية دائمة تجمعها بصورة منتظمة حول أولويات المحافظة الاقتصادية. ويؤدي ذلك إلى فقدان كثير من فرص التعاون الممكنة، سواء في مجال تطوير المهارات، أو دعم ريادة الأعمال، أو إعداد الدراسات الاقتصادية، أو تطوير سلاسل القيمة، أو استقطاب الاستثمار.

كما أظهرت النقاشات أن نجاح التحديث الاقتصادي على المستوى المحلي لا يرتبط فقط بوجود السياسات، وإنما أيضاً بمدى معرفة الفاعلين المحليين بها، وشعورهم بأنهم شركاء في تنفيذها. فقد تكررت الإشارة في المحافظات الأربع إلى محدودية المعرفة التفصيلية بالبرنامج التنفيذي، وضعف التواصل المستمر بين الجهات الوطنية والفاعلين المحليين، الأمر الذي انعكس على مستوى المشاركة في تحديد الأولويات الاقتصادية أو متابعة تنفيذها. وتشير هذه النتيجة إلى أن المشاركة المحلية لا ينبغي أن تُختزل في عقد جلسات تشاورية، وإنما يجب أن تتحول إلى ملكية محلية للسياسات (Local Policy Ownership)، يشعر من خلالها الفاعلون المحليون بأنهم شركاء في تنفيذ البرنامج، وليسوا متلقين لسياسات صيغت خارج محافظاتهم.

وتكشف الأدلة كذلك أن المحافظات لم تطالب بتوسيع اللامركزية بصورة مطلقة، وإنما دعت إلى توفير مرونة تنفيذية (Implementation Flexibility) تسمح بتكييف البرامج الوطنية بما يتلاءم مع الخصائص الاقتصادية لكل محافظة. فقد أظهرت الحوارات أن اختلاف المزايا النسبية بين المحافظات يستدعي قدراً أكبر من المرونة في تحديد الأولويات، وتكييف البرامج، وتوزيع الموارد، بما يسمح بتحقيق نتائج أكثر اتساقاً مع احتياجات الاقتصاد المحلي، دون الإخلال بالإطار الوطني للبرنامج التنفيذي. ويعكس ذلك فهماً عملياً لمفهوم الحوكمة متعددة المستويات، الذي يقوم على وحدة التوجهات الوطنية مع مرونة التنفيذ المحلي.

وبرزت كذلك قضية المتابعة والتقييم (Monitoring and Evaluation) باعتبارها أحد العناصر الحاكمة لإنتاج الأثر المحلي. فقد أظهرت الأدلة الميدانية الحاجة إلى وجود آليات أكثر انتظاماً لمتابعة تنفيذ المشروعات، وقياس أثرها على المحافظات، ونشر البيانات المتعلقة بمستويات الإنجاز، بما يسمح بتصحيح المسار بصورة مستمرة. ويشير ذلك إلى أن الحوكمة الاقتصادية لا تقتصر على اتخاذ القرار، وإنما تشمل أيضاً القدرة على التعلم المؤسسي، وقياس النتائج، والاستجابة للتحديات التي تظهر أثناء التنفيذ.

ومن القضايا التي تكررت بصورة لافتة في مختلف المحافظات قضية سيادة القانون (Rule of Law) بوصفها أحد المكونات الاقتصادية للحكومة المحلية. فلم ترتبط هذه القضية بالنصوص القانونية أو المنظومة التشريعية بقدر ارتباطها بجودة التطبيق اليومي، واتساق الإجراءات، وسرعة اتخاذ القرار، وعدالة التعامل مع المستثمرين ورواد الأعمال والمواطنين. وقد بينت الأدلة أن أي تفاوت في تطبيق الأنظمة، أو بطء في الإجراءات، أو ضعف في المساءلة، ينعكس بصورة مباشرة على الاستثمار، والتشغيل، والاقتصاد المحلي، لأنه يضعف الثقة بالمؤسسات ويزيد من كلفة ممارسة النشاط الاقتصادي. ومن ثم، تصبح سيادة القانون في هذا السياق أحد شروط إنتاج الأثر المحلي، وليست مجرد مبدأ قانوني مجرد.

كما كشفت الأدلة الميدانية عن حاجة المحافظات إلى إنشاء منصات تنسيق محلية (Local Coordination Platforms) تجمع بصورة دورية مختلف الفاعلين الاقتصاديين والمؤسسات الحكومية والجامعات والغرف الاقتصادية ومؤسسات المجتمع المدني، بحيث تتحول هذه المنصات إلى فضاء مؤسسي للحوار، وتحديد الأولويات، ومتابعة التنفيذ، وتبادل البيانات والخبرات، ومعالجة التحديات بصورة جماعية. ولا تستهدف هذه المنصات إنشاء هياكل بيروقراطية جديدة، وإنما تنظيم العلاقات القائمة بين الفاعلين المحليين، وتحويلها إلى شبكة عمل مؤسسية أكثر قدرة على إنتاج التنمية.

وتقود هذه الأدلة إلى نتيجة سياسية مهمة، مفادها أن المحافظات الأردنية لا تعاني من نقص المؤسسات، وإنما من فجوة في التنسيق المحلي (Local Coordination Gap)، تتمثل في ضعف الترابط بين الجهات القائمة، رغم توافرها، الأمر الذي يقلل من كفاءة استخدام الموارد، ويحد من قدرة السياسات الوطنية على إنتاج أثر اقتصادي واجتماعي متكامل. ومن ثم، فإن تحسين الحوكمة لا يتحقق بإضافة مؤسسات جديدة، وإنما برفع قدرة المؤسسات القائمة على العمل المشترك، وتبادل المعلومات، والتخطيط التشاركي، ومتابعة التنفيذ بصورة تكاملية.

وتقدم هذه النتائج مساهمة تفسيرية جديدة للورقة تتمثل في مفهوم "حوكمة إنتاج الأثر المحلي (Governance of Local Impact Production)"، والذي يُعرّف بأنه قدرة منظومة الحوكمة على تنسيق العلاقات بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين والمؤسسات العامة والخاصة، بما يسمح بتحويل الاستثمار، والتشغيل، والاقتصاد المحلي إلى نتائج تنموية يشعر بها المواطن. وبهذا المعنى، لا تصبح الحوكمة هدفاً بحد ذاتها، وإنما الآلية التي تدير انتقال الأثر عبر جميع محركات التنمية المحلية. كما تقترح الورقة مفهوم "قدرة التنسيق المحلي (Local Coordination Capacity)" باعتباره مؤشراً على قدرة المحافظة على تحويل تعدد الفاعلين إلى عمل جماعي منظم، ومفهوم "فجوة التنسيق المحلي (Local Coordination Gap)" لتفسير الفجوة بين توافر المؤسسات وضعف قدرتها على إنتاج أثر تنموي مشترك.

وانطلاقاً من هذه القراءة، ينتقل التحليل في القسم الأخير من هذا الفصل إلى محرك الأثر المحلي (Local Impact Driver)، بوصفه الحلقة التي تقيس النتائج النهائية لجميع المحركات السابقة، من خلال ما يشعر به المواطن من تحسن في فرص العمل، والدخل، وجودة الخدمات، والعدالة المكانية، والتماسك المجتمعي، وجودة الحياة، وهو ما يمثل الاختبار الحقيقي لنجاح التحديث الاقتصادي على المستوى المحلي.

5.7 الأدلة الميدانية للأثر المحلي: نحو نموذج تفسيري متكامل

(Field Evidence on Local Impact: Towards an Integrated Explanatory Model)

تكشف الأدلة الميدانية التي جُمعت من المحافظات الأربع أن تقييم نجاح البرنامج التنفيذي للتحديث الاقتصادي لا يمكن أن يستند إلى تحليل الوثيقة الحكومية وحدها، كما لا يمكن أن يعتمد على قياس مستوى تنفيذ المشروعات بصورة منفصلة. فقد أظهرت الحوارات أن الفاعلين المحليين يقيسون نجاح السياسات الاقتصادية من خلال قدرتها على إحداث تغيير ملموس في حياتهم اليومية، يتمثل في توفير فرص العمل، وتحسين بيئة الاستثمار، وتنشيط الاقتصاد المحلي، وتعزيز جودة الخدمات، ورفع مستوى المعيشة. ومن ثم، فإن الأثر المحلي لا يظهر بوصفه نتيجة مباشرة لتنفيذ مشروع أو إطلاق مبادرة، وإنما بوصفه حصيلة تفاعل مجموعة من المحركات الاقتصادية والمؤسسية والاجتماعية التي تعمل بصورة مترابطة.

وتؤكد هذه النتيجة الفرضية المركزية التي انطلقت منها الورقة، والتي مفادها أن انتقال السياسات الاقتصادية من المستوى الوطني إلى المستوى المحلي ليس عملية تلقائية، وإنما عملية انتقال معقدة تتأثر بخصائص المكان، وقدرات المؤسسات المحلية، ونوعية الحوكمة، ودرجة مشاركة الفاعلين المحليين، ومدى قدرة الاقتصاد المحلي على استيعاب الفرص الجديدة وتحويلها إلى قيمة مضافة يشعر بها المواطن. وبهذا المعنى، فإن اختلاف نتائج المحافظات لا يعكس اختلافاً في أهداف البرنامج التنفيذي، وإنما يعكس اختلافاً في قدرة كل محافظة على إنتاج الأثر المحلي من خلال الموارد والإمكانات المتاحة لها.

كما تكشف القراءة المقارنة للحالات الأربع أن المحافظات، على الرغم من اختلاف خصائصها الاقتصادية والجغرافية، قدّمت رسائل سياسية متقاربة. فقد أظهرت جميع الحوارات أن المحافظات لا تطالب بزيادة عدد المشروعات الحكومية بقدر ما تطالب ببناء نموذج تنموي متكامل يربط الاستثمار بالتشغيل، ويعزز الاقتصاد المحلي، ويطور بيئة الأعمال، ويمنح المؤسسات المحلية دوراً أكبر في قيادة التنمية. كما برزت البنية

التحتية بوصفها شرطاً اقتصادياً لنجاح الاستثمار، وليس مجرد خدمة عامة، في حين ظهر التدريب وتنمية المهارات باعتبارهما شرطاً أساسياً لتحويل النمو الاقتصادي إلى فرص عمل مستدامة. وفي المقابل، بينت الأدلة أن ضعف التنسيق المؤسسي، وتفاوت القدرات التنفيذية، واستمرار الفجوات بين التخطيط والتنفيذ، تمثل عوامل تحد من قدرة المحافظات على الاستفادة الكاملة من الفرص التي يوفرها البرنامج التنفيذي.

وفي هذا السياق، تقود الأدلة الميدانية إلى نتيجة سياساتية ذات أهمية خاصة، تتمثل في أن النقاش في المحافظات الأربع لم يكن يدور حول الحاجة إلى استثمارات جديدة بقدر ما كان يدور حول طبيعة الأثر الذي تنتجه هذه الاستثمارات داخل المجتمعات المحلية. فقد تكرر في مختلف الجلسات أن المحافظة لا تستفيد فعلياً من الاستثمار إذا لم ينعكس على تشغيل أبنائها، وتنشيط اقتصادها المحلي، وتعزيز قدرتها الإنتاجية. ولذلك، فإن معيار النجاح من وجهة نظر الفاعلين المحليين لا يتمثل في الإعلان عن مشروع استثماري جديد، وإنما في قدرة هذا المشروع على إنتاج قيمة مضافة يشعر بها المواطن في حياته اليومية.

وقد ظهر هذا التوجه بوضوح في الكرك، حيث أكد المشاركون أن المحافظة تمتلك ميزات نسبية ومشروعات وطنية واعدة، إلا أن ضعف البيئة الداعمة للاستثمار، واستمرار التحديات المرتبطة بالبنية التحتية، والحوافز، وسرعة إنجاز الإجراءات، وعدم استكمال المتطلبات التشغيلية، حدّ من قدرة هذه الميزات على التحول إلى فرص عمل ونمو اقتصادي محلي. كما تكررت في الزرقاء والمفرق وإربد المطالبة بربط الاستثمارات الجديدة باحتياجات المحافظات الفعلية، وعدم الاكتفاء بقياس نجاحها بحجم الإنفاق أو قيمة رأس المال المستثمر، بل بقدرتها على تحقيق أثر تنموي مباشر داخل المحافظة.

وتبرز هنا ملاحظة ميدانية تكررت بصورة لافتة في مختلف المحافظات، وهي أن العديد من الاستثمارات القائمة أو المخطط لها تواجه صعوبة في تشغيل العمالة المحلية، ليس بسبب عزوف الشباب الأردني عن العمل كما كان يُشاع في السابق، وإنما بسبب فجوة المهارات، وضعف مواهبة مخرجات التعليم والتدريب مع احتياجات القطاعات الإنتاجية، إضافة إلى طبيعة بعض بيئات العمل التي لا توفر شروطاً جاذبة للاستقرار الوظيفي. وقد أظهرت النقاشات أن الشباب والشابات لديهم استعداد حقيقي للعمل في القطاع الخاص متى توفرت أجور عادلة، وبيئة عمل مستقرة، وساعات عمل واضحة، ومسارات مهنية تتيح التطور والاستقرار، الأمر الذي يعيد توجيه النقاش من "ثقافة العمل" إلى "جودة بيئة العمل" بوصفها أحد محددات التشغيل المحلي.

كما أظهرت الأدلة وجود فجوة زمنية ومؤسسية بين استقطاب الاستثمار وبين إعداد القوى العاملة المحلية. ففي كثير من الحالات يصل المستثمر قبل أن تكون المهارات المطلوبة متوافرة داخل المحافظة، الأمر الذي يدفعه إلى استقدام عمالة من خارج المحافظة أو من خارج الأردن، رغم وجود نسب مرتفعة من الباحثين عن العمل. وبهذا المعنى، فإن المشكلة لا تكمن في نقص الأيدي العاملة، وإنما في غياب الربط المؤسسي بين سياسات الاستثمار، وسياسات التعليم، والتدريب المهني، وتنمية المهارات.

وانطلاقاً من ذلك، تقترح هذه الورقة الانتقال من مفهوم جذب الاستثمار (Investment Attraction) إلى مفهوم أكثر شمولاً هو الاستثمار المولد للأثر المحلي (Local Impact-Oriented Investment)، بحيث لا يُنظر إلى الاستثمار بوصفه هدفاً قائماً بذاته، وإنما بوصفه أداة لإنتاج التنمية المحلية. ويقتضي ذلك أن يصبح كل مشروع استثماري جديد جزءاً من منظومة متكاملة تشمل إعداد الكفاءات المحلية، وتطوير برامج التدريب، وربط الجامعات، ومؤسسات التعليم والتدريب المهني، ومؤسسة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، باحتياجات القطاعات الاقتصادية المستهدفة قبل بدء التشغيل، وليس بعده.

وفي هذا الإطار، تقترح الورقة أيضاً تبني مفهوم الاستثمار المرتبط بالمهارات (Skills-Linked Investment)، ويقصد به الاستثمار الذي يقترن منذ مرحلة التخطيط بخطة واضحة لتأهيل الشباب والشابات للعمل في المشروع المزمع إنشاؤه، من خلال شراكات مؤسسية تجمع المستثمرين، والجامعات، ومؤسسات التعليم والتدريب، ووزارات الاستثمار، والعمل، والتعليم العالي، والقطاع الخاص، والجهات المحلية ذات العلاقة. ويسهم هذا النموذج في تقليص الفجوة بين العرض والطلب في سوق العمل، ورفع نسبة تشغيل أبناء المحافظة، وزيادة إنتاجية الاستثمار، وتعزيز استدامته، وربط التنمية الاقتصادية ببناء رأس المال البشري.

وتشير الأدلة كذلك إلى أن نجاح هذا النموذج يتطلب إعادة النظر في طريقة تصميم برامج دعم التشغيل وزيادة الأعمال، بحيث تصبح جزءاً من منظومة التنمية الاقتصادية المحلية، وليس برامج منفصلة تعمل بمعزل عن احتياجات السوق والاستثمارات الجديدة. فإعداد القوى العاملة ينبغي أن يبدأ بالتوازي مع التخطيط للاستثمار، وأن يُبنى على توقعات دقيقة للمهارات التي ستحتاجها القطاعات الاقتصادية في كل محافظة، بما يسمح بتخفيض الاعتماد على العمالة الوافدة، وتعزيز قدرة الأردنيين على شغل الوظائف النوعية التي تخلقها الاستثمارات الجديدة.

وتقود هذه القراءة إلى إحدى النتائج المركزية التي تقدمها الورقة، وهي أن الأثر المحلي لا يتحقق بمجرد زيادة حجم الاستثمار أو عدد المشروعات المنفذة، وإنما يتولد عندما يصبح الاستثمار جزءاً من منظومة تنموية متكاملة تربط بين رأس المال، ورأس المال البشري، والاقتصاد المحلي، والحوكمة، وسلاسل القيمة، والميزة النسبية لكل محافظة. ومن ثم، فإن نجاح سياسات التحديث الاقتصادي ينبغي أن يُقاس بقدرتها على خلق فرص عمل نوعية، وتعزيز المهارات المحلية، وزيادة مشاركة الموردين المحليين، وتحسين بيئة الأعمال، وتحويل المحافظات من مواقع لتنفيذ المشروعات إلى شركاء في إنتاج التنمية.

وبناءً على ذلك، تقترح هذه الورقة فرضية تفسيرية مفادها أن نجاح التحديث الاقتصادي على المستوى المحلي لا يعتمد على قوة أي محرك منفرد، وإنما على درجة التكامل بين محركات الاستثمار، والتشغيل، والاقتصاد المحلي، والحوكمة. وكلما ارتفعت قدرة المحافظة على إدارة هذه المحركات بصورة مترابطة، ارتفعت قدرتها على إنتاج أثر تنموي مستدام يشعر به المواطن. وتشكل هذه الفرضية الأساس الذي سينطلق منه الفصل السادس لإجراء المقارنة المنهجية بين المحافظات الأربع، واستخلاص الأنماط المشتركة والفروقات التفسيرية، تمهيداً لتطوير إطار راصد للأثر المحلي (RASED Local Impact Framework) بوصفه المساهمة التطبيقية الرئيسة التي تقدمها هذه الورقة.

6. من الأدلة الميدانية إلى الأنماط التفسيرية

(From Field Evidence to Explanatory Patterns)

شكّلت الفصول السابقة مساراً تحليلياً متدرجاً بدأ بتحديد الإشكالية السياسية، ثم بناء الإطار المنهجي والمفاهيمي، وتحليل البرنامج التنفيذي، وصولاً إلى قراءة الأدلة الميدانية المستخلصة من المحافظات الأربع. ولم يكن الهدف من هذا المسار تقديم أوصاف مستقلة للبرنامج أو للمحافظات، وإنما بناء قاعدة من الأدلة تسمح بتفسير الكيفية التي تنتقل بها السياسات الاقتصادية الوطنية إلى المستوى المحلي، والعوامل التي تعزز هذا الانتقال أو تحد من فاعليته. ومن هذا المنطلق، ينتقل هذا الفصل من مستوى عرض الأدلة إلى مستوى تفسيرها، من خلال البحث عن الأنماط المشتركة والفروقات الدالة التي تكشفها المحافظات الأربع حول إنتاج الأثر المحلي.

ويستند هذا الانتقال إلى منطق التعميم التحليلي (Analytical Generalization) الذي اعتمدته الورقة منذ تصميمها المنهجي، حيث لم تُستخدم المحافظات بوصفها وحدات للدراسة في ذاتها، ولا باعتبارها عينة إحصائية تمثل جميع محافظات المملكة، وإنما باعتبارها حالات تحليلية متباينة أُتيح من خلالها اختبار الفرضية السياسية التي انطلقت منها الدراسة. وعليه، فإن القيمة التحليلية لهذا الفصل لا تكمن في مقارنة الكرك بالزرقاء، أو المفرق بإربد، وإنما في استخلاص العلاقات المتكررة التي ظهرت عبر البيانات المحلية المختلفة، وتحويلها إلى أنماط تفسيرية تساعد على فهم كيفية انتقال البرنامج التنفيذي من مستوى التخطيط الوطني إلى مستوى الأثر المحلي.

وقد أظهرت قراءة المحافظات الأربع أن اختلاف السياقات الاقتصادية والجغرافية لم يمنع ظهور مجموعة من القضايا المشتركة التي تكررت، وإن اتخذت أشكالاً مختلفة بحسب طبيعة كل محافظة. ففي جميع الحالات، لم ينصب النقاش على حجم المشروعات الحكومية أو عدد المبادرات المعلنة، بل على قدرة هذه المبادرات على توليد فرص عمل، وتحسين بيئة الاستثمار، وتنشيط الاقتصاد المحلي، وتعزيز جودة الحياة. وفي المقابل، برزت تفسيرات مختلفة ترتبط بالميزة النسبية، والهوية الاقتصادية، والبنية المؤسسية، ومستوى جاهزية كل محافظة لتحويل التدخلات الوطنية إلى نتائج محلية ملموسة. وتشير هذه النتيجة إلى أن ما يختلف بين المحافظات ليس أهداف البرنامج التنفيذي، وإنما الظروف التي تحدد إنتاج الأثر المحلي.

وبناءً على ذلك، فإن هذا الفصل لا يعيد تحليل الأدلة الميدانية، ولا يقدم مقارنة وصفية بين المحافظات، بل يسعى إلى الإجابة عن سؤال تحليلي أكثر عمقاً: ما الأنماط التي تكشفها المحافظات الأربع حول شروط نجاح التحديث الاقتصادي على المستوى المحلي؟ وللإجابة عن هذا السؤال، يعتمد الفصل على إعادة تنظيم الأدلة وفق محركات الأثر المحلي التي طورتها الورقة، بهدف الانتقال من الوقائع الجزئية إلى نموذج تفسيري أكثر قدرة على تفسير العلاقات بين الاستثمار، والتشغيل، والاقتصاد المحلي، والحوكمة، والأثر التنموي.

وبمثل هذا الانتقال نقطة تحول في بنية الورقة؛ فبعد أن كان التركيز في الفصل الخامس منصباً على فهم الواقع المحلي كما عرّ عنه الفاعلون في المحافظات، يصبح التركيز هنا على استخلاص الدلالات السياسية التي يمكن تعميمها تحليلياً. وبذلك، لا تُستخدم المحافظات لإعادة سرد التحديات أو الفرص، وإنما لتفسير الشروط التي تجعل السياسات الوطنية أكثر قدرة على إنتاج أثر محلي مستدام. وهذا ما يمهّد بصورة مباشرة للفصل السابع، الذي سيحوّل هذه الأنماط التفسيرية إلى إطار راصد للأثر المحلي (RASED Local Impact Framework) بوصفه المساهمة التطبيقية الرئيسة التي تقدمها هذه الورقة

6.1 الأنماط المشتركة لإنتاج الأثر المحلي

(Shared Patterns of Local Impact Production)

تكشف المقارنة بين المحافظات الأربع أن اختلاف الخصائص الاقتصادية والجغرافية والمؤسسية لم يمنع ظهور مجموعة من الأنماط المشتركة التي تكررت بصورة لافتة عبر مختلف البيئات المحلية. ولا تعكس هذه الأنماط تشابهاً في المشكلات أو الأولويات بقدر ما تعكس تشابهاً في الآليات التي تنتقل من خلالها السياسات الاقتصادية الوطنية إلى المستوى المحلي. ومن هذا المنطلق، فإن القيمة التحليلية للأدلة الميدانية لا تكمن في خصوصية كل محافظة على حدة، وإنما في قدرتها على الكشف عن العوامل المشتركة التي تحدد نجاح أو تعثر إنتاج الأثر المحلي، بغض النظر عن اختلاف السياقات الاقتصادية.

النمط الأول: الاستثمار شرط ضروري لكنه ليس كافياً لإنتاج الأثر المحلي

أظهرت جميع المحافظات أن النقاش المحلي لم يكن منصباً على المطالبة بزيادة حجم الاستثمارات بقدر ما كان يركز على نوعية أثرها الاقتصادي والاجتماعي. فقد اتفق المشاركون، رغم اختلاف أولوياتهم، على أن نجاح الاستثمار لا يقاس بقيمته المالية أو بعدد المشروعات التي يستقطبها، وإنما بقدرته على تحريك الاقتصاد المحلي، وخلق فرص عمل، وتنشيط سلاسل القيمة، وتعزيز النشاط الإنتاجي داخل المحافظة. وبذلك، فإن الاستثمار يمثل نقطة البداية في عملية التنمية، لكنه لا يتحول تلقائياً إلى أثر محلي ما لم يرتبط بمنظومة متكاملة من التشغيل، والمهارات، والبنية التحتية، والحوكمة.

وتشير هذه النتيجة إلى أن التحدي الرئيس لا يكمن في استقطاب الاستثمار فحسب، وإنما في رفع قدرة المحافظات على استيعابه وتحويله إلى قيمة مضافة محلية، وهو ما ينسجم مع الأدبيات الحديثة التي تنظر إلى الاستثمار بوصفه مدخلاً لبناء النظم الاقتصادية المحلية، وليس هدفاً مستقلاً بحد ذاته.

النمط الثاني: التشغيل يمثل الحلقة الانتقالية الأكثر حسماً

أظهرت الأدلة الميدانية أن التشغيل كان القاسم المشترك الأكثر حضوراً في جميع المحافظات، إلا أن النقاش تجاوز المطالبة بتوفير الوظائف إلى التركيز على جودة فرص العمل، واستدامتها، وارتباطها بمهارات الشباب والشابات الأردنيين. كما كشفت الحوارات أن التحدي لم يعد يتمثل

في ضعف الرغبة في العمل، وإنما في وجود فجوات بين احتياجات سوق العمل، ومخرجات التعليم والتدريب، وخصائص بيئة العمل في بعض القطاعات.

وبذلك، يصبح التشغيل الحلقة التي تنتقل من خلالها الاستثمارات إلى أثر اقتصادي واجتماعي ملموس. فكلما ارتفعت قدرة المحافظة على موازنة المهارات مع احتياجات القطاعات الاقتصادية، وتحسين بيئة العمل، وتطوير مسارات التدريب، ازدادت قدرتها على تحويل النمو الاقتصادي إلى فرص عمل مستدامة، وهو ما يجعل سياسات التشغيل جزءاً لا يتجزأ من سياسات الاستثمار والتنمية المحلية، وليس قطاعاً مستقلاً عنها.

النمط الثالث: البنية التحتية عنصر إنتاجي وليست مجرد خدمة عامة

ورغم اختلاف طبيعة المطالب بين المحافظات، فقد برزت البنية التحتية باعتبارها أحد أكثر العناصر حضوراً في جميع النقاشات. إلا أن أهم ما كشفته الأدلة هو أن المشاركين لم يتعاملوا معها بوصفها مطلباً خديماً، بل بوصفها شرطاً اقتصادياً لإنتاج التنمية. فقد ارتبطت الطرق، والطاقة، والمياه، والنقل، والمناطق الصناعية، والخدمات اللوجستية مباشرة بقدرة المحافظات على جذب الاستثمار، وتوسيع النشاط الاقتصادي، وربط المنتجين بالأسواق.

وتقود هذه النتيجة إلى إعادة تعريف دور البنية التحتية في سياسات التحديث الاقتصادي، بحيث تصبح جزءاً من المنظومة الإنتاجية المحلية، وليست مجرد استجابة لمتطلبات التنمية العمرانية أو تحسين الخدمات العامة.

النمط الرابع: نجاح السياسات يتحدد بقدرة الحوكمة على الربط بين الفاعلين

رغم أن التحديات التي طرحتها المحافظات بدت متنوعة، فإنها كشفت بصورة متكررة أن كثيراً من الصعوبات لا يرتبط بغياب المبادرات أو ضعف الموارد، وإنما بضعف التنسيق بين المؤسسات، وتداخل الاختصاصات، وطول الإجراءات، وضعف التواصل بين المستوى الوطني والمستوى المحلي. كما برزت الحاجة إلى تعزيز مشاركة الجامعات، والقطاع الخاص، والبلديات، وغرف التجارة والصناعة، ومنظمات المجتمع المدني، في تصميم التدخلات ومتابعة تنفيذها.

وتشير هذه النتيجة إلى أن الحوكمة ليست بعداً إدارياً مكماً للبرنامج التنفيذي، وإنما تمثل أحد أهم محددات إنتاج الأثر المحلي. فكلما ارتفعت قدرة المؤسسات على التنسيق، وتبادل المعلومات، واتخاذ القرار بصورة تشاركية، ارتفعت قدرة المحافظات على تحويل المبادرات الوطنية إلى نتائج تنموية ملموسة.

النمط الخامس: لكل محافظة هوية اقتصادية مختلفة، لكن شروط إنتاج الأثر واحدة

ورغم اختلاف المزايا النسبية للمحافظات الأربع، فقد أظهرت المقارنة أن جميعها انطلقت من سؤال واحد: كيف يمكن تحويل الخصائص الاقتصادية المحلية إلى محرك للتنمية؟ فالتركز ركزت على تكامل السياحة، والزراعة، والصناعة، بينما انطلقت الزرقاء من قاعدتها الصناعية، والمفرق من موقعها الحدودي وإمكاناتها الزراعية، وإربد من مواردها البشرية، وجامعاتها، واقتصادها الزراعي والغذائي.

إلا أن المقارنة تكشف أن اختلاف الهوية الاقتصادية لا يعني اختلاف شروط النجاح؛ إذ احتاجت جميع المحافظات إلى العناصر نفسها تقريباً: استثمار أكثر ارتباطاً بالاقتصاد المحلي، وتشغيل قائم على المهارات، وبنية تحتية داعمة، وحوكمة أكثر تكاملاً، ومؤسسات محلية قادرة على التنسيق وقيادة التنمية. وبذلك، فإن ما يختلف هو المحتوى الاقتصادي لكل محافظة، أما منطق إنتاج الأثر المحلي فيبقى واحداً.

وتقود هذه الأنماط الخمسة إلى استنتاج مهم يتمثل في أن المحافظات الأربع، على الرغم من تباينها الكبير، لم تكشف عن أربع مشكلات مختلفة، بل عن نموذج واحد لإنتاج الأثر المحلي تتغير مدخلاته باختلاف المكان، بينما تبقى العلاقات بين عناصره الأساسية متشابهة. وهذه

النتيجة تمثل نقطة التحول الرئيسة في الحجة العلمية للورقة؛ إذ تنقل النقاش من تحليل التحديات المحلية إلى بناء تفسير عام لكيفية انتقال البرنامج التنفيذي من مستوى السياسات الوطنية إلى النتائج التنموية على مستوى المحافظات.

6.2 الأنماط التفسيرية المتباينة لإنتاج الأثر المحلي

(Divergent Explanatory Patterns of Local Impact Production)

تكشف المقارنة بين المحافظات الأربع أن وحدة الأهداف الوطنية لا تعني وحدة المسارات التنموية. فعلى الرغم من أن البرنامج التنفيذي للتحديث الاقتصادي يقدم إطاراً وطنياً موحداً، إلا أن الأدلة الميدانية تشير إلى أن إنتاج الأثر المحلي يتخذ أنماطاً مختلفة تبعاً للهوية الاقتصادية، والميزة النسبية، والخصائص المؤسسية، والموارد المتاحة في كل محافظة. ومن ثم، فإن نجاح البرنامج لا يرتبط فقط بجودة تصميمه، وإنما أيضاً بقدرته على استيعاب هذا التباين، وتكييف أدوات التنفيذ بما يتناسب مع الواقع المحلي لكل محافظة.

ويشير هذا التحليل إلى أن المحافظات الأربع لا تمثل أربعة نماذج مختلفة للتنمية فحسب، بل تمثل أربعة مسارات مختلفة لإنتاج الأثر المحلي، تتشابه في الغاية، لكنها تختلف في نقطة الانطلاق، والمحركات الرئيسة، وأولويات التدخل.

أولاً: الكرك – اقتصاد الموارد المتعددة (Multi-Resource Economy)

تكشف حالة الكرك أن المحافظة تمتلك قاعدة متنوعة من الموارد تشمل التعدين، والطاقة، والزراعة، والسياحة، والصناعة، إلا أن هذه الموارد ما تزال تعمل بدرجة كبيرة بصورة متوازنة أكثر منها تكاملية. وقد أظهرت الأدلة الميدانية أن التحدي الرئيس لا يتمثل في غياب الفرص الاقتصادية، وإنما في غياب نموذج تنموي يربط هذه الموارد ضمن منظومة إنتاجية واحدة، قادرة على توليد قيمة مضافة وفرص عمل مستدامة.

وتشير هذه النتيجة إلى أن إنتاج الأثر المحلي في الكرك يعتمد بصورة رئيسة على تكامل الموارد أكثر من اعتماده على استحداث موارد جديدة. فكلما نجحت المحافظة في الربط بين قطاعاتها الاقتصادية، وتعزيز البنية التحتية، وتحسين البيئة الاستثمارية، ارتفعت قدرتها على تحويل ميزات النسبية إلى ميزة تنافسية مستدامة.

ثانياً: الزرقاء – الاقتصاد الصناعي الكثيف (Industrial Production Economy)

أما الزرقاء، فتقدم نموذجاً مختلفاً يقوم على قاعدة صناعية وتجارية واسعة، مدعومة بشبكات النقل والخدمات اللوجستية، إلا أن الأدلة الميدانية أظهرت أن المحافظة تواجه تحدياً يتمثل في رفع القيمة المضافة للنشاط الصناعي، وتعزيز الروابط بين الصناعة، والخدمات، والاقتصاد المحلي.

وبذلك، فإن القضية الرئيسة في الزرقاء ليست التوسع في عدد المنشآت الصناعية، وإنما الانتقال من الاقتصاد الصناعي التقليدي إلى اقتصاد أكثر إنتاجية، يقوم على الابتكار، وسلاسل القيمة، والتكامل مع المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وربط التدريب المهني باحتياجات القطاعات الصناعية. وتكشف هذه الحالة أن الاقتصاد الصناعي يصبح أكثر قدرة على إنتاج أثر محلي عندما يتجاوز مرحلة الإنتاج إلى بناء منظومة اقتصادية مترابطة.

ثالثاً: المفرق – اقتصاد الموقع الاستراتيجي (Strategic Location Economy)

تكشف حالة المرفق أن الموقع الجغرافي يمثل أهم مورد اقتصادي تمتلكه المحافظة، حيث يجتمع الموقع الحدودي، والقطاع الزراعي، والثروة الحيوانية، والمنطقة التنموية، والمساحات الواسعة القابلة للاستثمار، ضمن منظومة تمتلك فرصاً كبيرة للنمو. إلا أن الأدلة الميدانية بينت أن الموقع بحد ذاته لا ينتج التنمية، ما لم يُترجم إلى سياسات تربط بين البنية التحتية، والاستثمار، والخدمات اللوجستية، وسلاسل القيمة الزراعية، والتشغيل المحلي.

ومن ثم، فإن الدلالة التفسيرية لحالة المرفق تتمثل في أن الميزة الجغرافية لا تتحول تلقائياً إلى ميزة اقتصادية، وإنما تحتاج إلى حوكمة اقتصادية فعالة، واستثمارات موجهة، ومؤسسات قادرة على تحويل الموقع إلى مركز للإنتاج والتبادل الاقتصادي.

رابعاً: إريد – اقتصاد المعرفة والإنتاج (Knowledge-Productive Economy)

تقدم إريد نموذجاً قائماً على رأس المال البشري، والجامعات، والقطاع الزراعي، والصناعات الغذائية، والاقتصاد الرقمي، بما يجعلها تمتلك مقومات اقتصاد معرفي متقدم مقارنة بغيرها من المحافظات. إلا أن النقاشات أظهرت أن هذه الإمكانيات لا تتحول تلقائياً إلى نمو اقتصادي محلي، بسبب محدودية الروابط بين الجامعات، والقطاع الخاص، والابتكار، وسوق العمل.

وتشير هذه الحالة إلى أن رأس المال البشري يمثل مورداً استراتيجياً، لكنه يحتاج إلى منظومة مؤسسية تربط المعرفة بالإنتاج، والبحث العلمي بالاقتصاد المحلي، والمهارات بالقطاعات الإنتاجية، حتى يصبح قادراً على توليد أثر تنموي مستدام.

التباين في النماذج الاقتصادية لا يعني التباين في شروط النجاح

ورغم اختلاف هذه النماذج الاقتصادية، تكشف المقارنة أن المحافظات الأربع تتفق على مجموعة واحدة من شروط النجاح. فجميعها تحتاج إلى استثمار أكثر ارتباطاً بالاقتصاد المحلي، وتشغيل قائم على المهارات، وبنية تحتية داعمة للإنتاج، وحوكمة أكثر تكاملاً، ومؤسسات محلية قادرة على التنسيق، وسياسات تراعي الخصوصية المكانية لكل محافظة. ويعني ذلك أن الاختلاف لا يكمن في الأهداف التنموية، وإنما في كيفية إنتاج الأثر المحلي داخل كل سياق اقتصادي.

وتقود هذه النتيجة إلى استنتاج مهم يتمثل في أن البرنامج التنفيذي لا يحتاج إلى برامج مختلفة لكل محافظة، بقدر ما يحتاج إلى مرونة أكبر في تطبيق السياسات الوطنية، بحيث تبقى الأهداف الاستراتيجية موحدة، بينما تتكيف أدوات التنفيذ، وأولويات الاستثمار، وبرامج التشغيل، وآليات الحوكمة، مع الخصائص الاقتصادية لكل محافظة. ويمثل هذا النهج التطبيق العملي لمفهوم التنمية القائمة على المكان (Place-Based Development) الذي ناقشته الورقة في الفصل الثالث، ويؤكد أن تحقيق العدالة المكانية لا يعني توزيع الموارد بصورة متساوية، وإنما توجيهها بما يتناسب مع المزايا النسبية والاحتياجات الفعلية لكل محافظة.

وتتمثل القيمة التحليلية لهذا القسم في أنه يعيد تعريف المحافظات الأربع، ليس بوصفها حالات منفصلة، وإنما بوصفها نماذج اقتصادية تفسيرية تساعد على فهم كيفية إنتاج الأثر المحلي في السياقات المختلفة. ومن ثم، فإن اختلاف المحافظات لا يمثل تحدياً أمام البرنامج التنفيذي، بل يوفر فرصة لتطوير سياسات أكثر مرونة، قادرة على المواءمة بين الإطار الوطني الموحد والتنوع الاقتصادي والمكاني الذي تتميز به المحافظات الأردنية.

6.3 إعادة قراءة البرنامج التنفيذي في ضوء الأدلة الميدانية

(Reinterpreting the Executive Programme Through Field Evidence)

تكشف المقارنة بين المحافظات الأربع أن البرنامج التنفيذي للتحديث الاقتصادي يمتلك رؤية وطنية متماسكة، وأهدافاً استراتيجية واضحة تستهدف تعزيز النمو الاقتصادي، وتحسين بيئة الاستثمار، وزيادة فرص التشغيل، وتحفيز القطاعات الإنتاجية. وقد أظهرت قراءة البرنامج في الفصل الرابع أنه يمثل تحولاً مهماً في منهجية التخطيط الاقتصادي، من خلال الانتقال إلى برامج تنفيذية محددة زمنياً، وربط الإصلاح الاقتصادي بخطط عمل قابلة للمتابعة. إلا أن الأدلة الميدانية التي قدمتها المحافظات الأربع تتيح قراءة أكثر عمقاً للبرنامج، ليس بهدف إعادة تقييمه، وإنما لفهم كيفية انتقال هذه الرؤية الوطنية إلى المستوى المحلي، والعوامل التي تؤثر في إنتاج الأثر التنموي داخل المحافظات.

وتبين الأدلة أن التحدي الرئيس لا يكمن في وضوح الرؤية أو طموح الأهداف، وإنما في مرحلة انتقال السياسات من المستوى الوطني إلى المستوى المحلي. فقد أظهرت الحوارات أن الفاعلين المحليين ينظرون إلى البرنامج التنفيذي باعتباره إطاراً وطنياً مهماً، إلا أنهم يركزون بصورة أكبر على كيفية ترجمة هذا الإطار إلى تدخلات تناسب مع الخصائص الاقتصادية لكل محافظة. ويشير ذلك إلى أن نجاح البرنامج لا يتحدد فقط بجودة تصميمه، وإنما أيضاً بقدرته على التكيف مع التنوع الاقتصادي والمكاني الذي تتميز به المحافظات الأردنية.

وتقود هذه النتيجة إلى ملاحظة مهمة، تتمثل في أن البرنامج التنفيذي بُني بصورة طبيعية حول القطاعات الاقتصادية (Economic Sectors)، في حين أظهرت الأدلة الميدانية أن المحافظات تنظر إلى التنمية من خلال المكان (Place) وليس القطاع فقط. فقد انطلقت النقاشات المحلية من الميزة النسبية لكل محافظة، والموارد المتاحة فيها، والعلاقات بين الفاعلين المحليين، وسلاسل القيمة، وهو ما يعكس أهمية تبني مقاربة أكثر تكاملاً تجمع بين التخطيط القطاعي والتخطيط القائم على المكان (Place-Based Development). ولا يعني ذلك استبدال أحد النهجين بالآخر، وإنما تعزيز التكامل بينهما بحيث تصبح الأولويات القطاعية أكثر ارتباطاً بالخصائص الاقتصادية المحلية.

كما أظهرت المقارنة أن البرنامج التنفيذي يمنح الاستثمار مكانة مركزية باعتباره محركاً رئيساً للنمو الاقتصادي، وهو توجه يتسق مع التجارب الدولية. إلا أن الأدلة الميدانية أوضحت أن المحافظات لا تنظر إلى الاستثمار بوصفه غاية بحد ذاته، وإنما بوصفه وسيلة لإنتاج أثر اقتصادي واجتماعي محلي. ومن ثم، فإن القيمة التنموية للاستثمار لا تتحدد بحجم رؤوس الأموال المستقطبة فقط، وإنما بقدرته على توليد فرص عمل للأردنيين، وتعزيز الاقتصاد المحلي، وربط المشروعات الجديدة بسلاسل القيمة المحلية، وبناء المهارات التي يحتاجها سوق العمل.

وفي هذا السياق، تقترح الورقة الانتقال من التركيز على جذب الاستثمار (Investment Attraction) إلى تبني مفهوم الاستثمار المولد للأثر المحلي (Local Impact-Oriented Investment)، بحيث تصبح سياسات الاستثمار وسياسات تنمية المهارات جزءاً من منظومة واحدة. فقد أظهرت الأدلة أن أحد أهم التحديات يتمثل في وجود فجوة بين توقيت وصول الاستثمارات الجديدة وبين جاهزية القوى العاملة المحلية للعمل فيها، الأمر الذي يحد من قدرة المحافظات على تعظيم العائد الاقتصادي والاجتماعي لهذه الاستثمارات. ومن هنا، يصبح مفهوم الاستثمار المرتبط بالمهارات (Skills-Linked Investment) أحد الأدوات العملية التي يمكن أن تعزز قدرة البرنامج التنفيذي على تحقيق أهدافه التشغيلية والتنموية في آن واحد.

وتكشف الأدلة كذلك أن البرنامج التنفيذي يعتمد بصورة أساسية على مؤشرات متابعة الإنجاز والتنفيذ، وهو أمر طبيعي في البرامج الحكومية واسعة النطاق، إلا أن الحوارات الميدانية بينت أن الفاعلين المحليين يقيسون نجاح البرنامج من زاوية مختلفة، تتمثل في الأثر الذي يشعر به المواطن. فقد ارتبط تقييم المشاركين للبرنامج بمدى تحسن فرص العمل، وسهولة الاستثمار، وجودة الخدمات، ونشاط الأسواق المحلية، وارتفاع مستوى الدخل، أكثر من ارتباطه بعدد المشروعات المنفذة أو حجم الإنفاق عليها. ويشير ذلك إلى أن مؤشرات الإنجاز، على أهميتها، لا تكفي وحدها لتفسير أثر البرنامج على المستوى المحلي، وإنما ينبغي أن تستكمل بمؤشرات تقيس التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي تحدث داخل المحافظات.

ومن ناحية أخرى، أظهرت المقارنة أن المحافظات لم تطالب بإعادة صياغة أهداف البرنامج التنفيذي، بل ركزت بصورة أكبر على تعزيز مرونة التنفيذ، وتحسين التنسيق بين المؤسسات، وإشراك الفاعلين المحليين في تحديد الأولويات، وربط التدخلات الوطنية بالاحتياجات المحلية. وهذا يعني أن الأدلة الميدانية لم تكشف عن فجوة بين الرؤية الوطنية والتطلعات المحلية، وإنما كشفت عن الحاجة إلى أدوات أكثر قدرة على إدارة العلاقة بينهما، بما يحقق التوازن بين وحدة التوجهات الوطنية وخصوصية السياقات المحلية.

وتتقود هذه القراءة إلى نتيجة سياساتية مهمة، تتمثل في أن البرنامج التنفيذي يمتلك المقومات الأساسية لإحداث تحول اقتصادي واسع، إلا أن تعظيم أثره المحلي يتطلب تطوير أدوات تساعد على متابعة انتقال الأثر (Impact Transmission)، وليس متابعة تنفيذ الأنشطة فقط. فنجاح البرنامج ينبغي أن يقاس أيضاً بمدى قدرته على تحويل الاستثمار إلى تشغيل، والتشغيل إلى نمو في الاقتصاد المحلي، والنمو إلى تحسن ملموس في جودة الحياة، ضمن منظومة حوكمة قادرة على التنسيق والتعلم والتكيف مع اختلاف المحافظات.

وبذلك، تعيد الأدلة الميدانية قراءة البرنامج التنفيذي من منظور مختلف: فهي لا تنظر إليه بوصفه مجموعة من المبادرات القطاعية، وإنما بوصفه سلسلة مترابطة لإنتاج الأثر المحلي. وتكشف هذه القراءة أن القيمة الحقيقية للبرنامج لا تتحدد فقط بقدرته على تنفيذ المشروعات، وإنما بقدرته على إدارة العلاقات بين الاستثمار، ورأس المال البشري، والاقتصاد المحلي، والحوكمة، بما يضمن انتقال السياسات الوطنية إلى نتائج تنمية يشعر بها المواطن في مختلف المحافظات. ومن هذا المنطلق، يصبح تطوير إطار وطني لقياس الأثر المحلي خطوة طبيعية لاستكمال منظومة التحديث الاقتصادي، وهو ما يشكل محور الفصل السابع من هذه الورقة، الذي يقدم إطار راصد للأثر المحلي (RASED Local Impact Framework) بوصفه المساهمة التطبيقية الرئيسة للدراسة

7. لماذا نحتاج إلى إطار وطني لقياس الأثر المحلي؟

(Why Does Jordan Need a National Framework for Measuring Local Impact?)

أظهرت الفصول السابقة أن البرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي يمثل تحولاً مهماً في منهجية التخطيط الاقتصادي في الأردن، من خلال اعتماده أهدافاً استراتيجية واضحة، وبرامج تنفيذية محددة، ومؤشرات لمتابعة الإنجاز على المستوى الوطني. كما بينت الأدلة الميدانية والتحليل المقارن أن البرنامج استطاع توفير إطار وطني متماسك يقود عملية الإصلاح الاقتصادي، ويحدد أولويات الاستثمار، والتشغيل، والقطاعات الإنتاجية. إلا أن هذه القراءة كشفت في الوقت نفسه عن فجوة منهجية تتمثل في محدودية الأدوات القادرة على تفسير وقياس انتقال الأثر (Impact Transmission) من مستوى السياسات الوطنية إلى النتائج التنموية التي تتحقق داخل المحافظات.

وقد بينت المقارنة بين المحافظات الأربع أن الفاعلين المحليين لا يقيمون نجاح البرنامج التنفيذي من خلال عدد المبادرات أو حجم الإنفاق أو نسب الإنجاز، وإنما من خلال النتائج التي تنعكس بصورة مباشرة على حياتهم اليومية، مثل فرص العمل، وتحسن بيئة الاستثمار، ونمو الاقتصاد المحلي، وجودة الخدمات، وارتفاع مستوى الدخل، وتعزيز جودة الحياة. ويعكس ذلك اختلافاً جوهرياً بين مؤشرات الإنجاز (Output Indicators) التي تستخدمها البرامج الحكومية عادةً، وبين مؤشرات الأثر (Outcome and Impact Indicators) التي تعبر عن التغيرات الفعلية التي يشعر بها المواطن على المستوى المحلي.

ولا تقلل هذه النتيجة من أهمية مؤشرات التنفيذ، بل تؤكد أن نجاح البرامج الوطنية واسعة النطاق يتطلب منظومة قياس أكثر تكاملاً، تجمع بين متابعة تنفيذ الأنشطة من جهة، وقياس أثرها الاقتصادي والاجتماعي والمكاني من جهة أخرى. فكلما ازدادت المسافة بين مستوى التخطيط الوطني ومستوى التنفيذ المحلي، ازدادت الحاجة إلى أدوات قادرة على تفسير كيفية انتقال السياسات بين هذين المستويين، والعوامل التي تعزز هذا الانتقال أو تحد من فاعليته.

كما كشفت الأدلة الميدانية أن المحافظات لا تختلف في مدى تأييدها لأهداف البرنامج التنفيذي، وإنما تختلف في قدرتها على تحويل هذه الأهداف إلى نتائج محلية، تبعاً لخصوصية هيكلها الاقتصادية، ومواردها، ومؤسستها، ومستوى التنسيق بين الفاعلين المحليين. ويعني ذلك أن المحافظة لا تمثل مجرد وحدة إدارية لتنفيذ السياسات، وإنما تمثل بيئة تنمية لها خصائصها التي تؤثر بصورة مباشرة في إنتاج الأثر المحلي. ومن ثم، فإن قياس الأداء الوطني وحده لا يكفي لفهم التباين في نتائج التنمية بين المحافظات، ما لم يُستكمل بقياس يراعي الخصوصية

المكانية لكل سياق محلي، وهو ما تؤكد عليه أدبيات التنمية القائمة على المكان (Place-Based Development) والحوكمة متعددة المستويات.⁶⁷

وتتوافق هذه النتيجة مع الاتجاهات الدولية الحديثة، التي انتقلت تدريجياً من التركيز على متابعة تنفيذ البرامج إلى بناء أطر متكاملة لقياس النتائج والأثر، انطلاقاً من أن جودة السياسات لا تقاس فقط بسلامة تصميمها، وإنما بقدرتها على تحقيق التغيير الذي صممت من أجله. وفي هذا السياق، طورت العديد من الدول والمؤسسات الدولية أطر متابعة وتقييم تربط بين المدخلات، والأنشطة، والمخرجات، والنتائج، والأثر، إلا أن هذه الأطر غالباً ما تُبنى على المستوى الوطني أو القطاعي، ولا توفر أدوات كافية لتفسير التباين في إنتاج الأثر داخل الأقاليم والمحافظات، خاصة في الدول التي تنقسم بتنوع اقتصادي ومكاني واضح.

ومن خلال التحليل الذي قدمته هذه الورقة، يتبين أن التحدي لا يتمثل في غياب البيانات أو المؤشرات، وإنما في غياب إطار تحليلي يربط بين الاستثمار، والتشغيل، والاقتصاد المحلي، والحوكمة، والأثر المحلي ضمن منظومة واحدة. فقد أظهرت المحافظات الأربع أن هذه المحركات لا تعمل بصورة مستقلة، بل تتفاعل باستمرار، بحيث يؤثر ضعف أحدها في قدرة بقية المحركات على إنتاج النتائج المتوقعة. ويعني ذلك أن قياس كل محور بصورة منفصلة لا يكفي لتفسير نجاح أو تعثر السياسات، وإنما يتطلب الأمر إطاراً يفسر العلاقات بينها، ويقيس درجة تكاملها على المستوى المحلي.

وانطلاقاً من هذه القراءة، تقترح هذه الورقة تطوير إطار راصد للأثر المحلي (RASED Local Impact Framework) بوصفه إطاراً تحليلياً وتطبيقياً يهدف إلى قياس قدرة المحافظات على تحويل السياسات الوطنية إلى أثر تنموي ملموس. ولا يقدم هذا الإطار مؤشرات جديدة فحسب، بل يقدم طريقة مختلفة لقراءة التنمية المحلية، تقوم على فهم العلاقات بين المحركات الرئيسة لإنتاج الأثر، وقياس مستوى التكامل بينها، بما يساعد صناع القرار على الانتقال من متابعة تنفيذ البرامج إلى متابعة القيمة التنموية التي تنتجها هذه البرامج داخل المحافظات.

ويتميز هذا الإطار بأنه لا يستبدل أنظمة المتابعة والتقييم الحكومية القائمة، ولا يشكل بديلاً عن مؤشرات الأداء المؤسسي، بل يعمل بوصفه إطاراً مكملًا (Complementary Framework) يضيف بعداً مكانياً وتحليلياً إلى عملية التقييم. فهو يساعد الحكومة على فهم أسباب التباين بين المحافظات، ويدعم الوزارات في تصميم تدخلات أكثر استجابة للواقع المحلي، ويوفر للبرلمان أداة لمتابعة الأثر التنموي للسياسات، كما يمنح المحافظات نفسها إطاراً يساعدها على تقييم تقدمها، وتحديد أولوياتها، وتعزيز الحوار مع مختلف الفاعلين المحليين.

وبذلك، لا يمثل إطار راصد للأثر المحلي مجرد أداة لقياس الأداء، وإنما يمثل تحولاً في فلسفة تقييم السياسات العامة؛ إذ ينتقل من السؤال التقليدي: "ماذا نُفّذ؟" إلى سؤال أكثر عمقاً: "ما الأثر الذي نحقق؟ ولماذا نحقق هنا بدرجة أكبر أو أقل من محافظة أخرى؟". وبهذا المعنى، فإن الإطار الذي تطورته هذه الورقة لا يستجيب فقط لحاجة بحثية، بل يستجيب أيضاً لحاجة سياسية ومؤسسية برزت بصورة واضحة من خلال الأدلة الميدانية والتحليل المقارن، ويشكل الأساس الذي ستبنى عليه الأجزاء اللاحقة من هذا الفصل، والتي تعرض فلسفة الإطار، ومحركاته، ومؤشراته، وآليات استخدامه في دعم عملية التحديث الاقتصادي في الأردن.

7.1 كيف تطور إطار راصد للأثر المحلي؟

(The Development of the RASED Local Impact Framework)

لا يُعد تطوير الأطر التحليلية عملية تبدأ بتحديد المؤشرات أو تصميم أدوات القياس، وإنما تمثل في جوهرها عملية تراكمية تجمع بين المعرفة النظرية، والأدلة التطبيقية، والتحليل المقارن، بهدف الوصول إلى نموذج قادر على تفسير الظاهرة التي يسعى إلى قياسها. ومن هذا المنطلق،

⁶⁷ مرجع سابق

فإن إطار راصد للأثر المحلي (RASED Local Impact Framework) لم يُنَ بوصفه نموذجاً افتراضياً سابقاً على البحث، وإنما تطور بصورة تدريجية عبر المراحل المختلفة التي مرت بها هذه الورقة، حتى أصبح يمثل النتيجة الطبيعية لمسارها العلمي.

وقد بدأ هذا المسار من مراجعة الأدبيات الدولية التي تناولت التنمية القائمة على المكان (Place-Based Development)، والتنمية الاقتصادية المحلية (Local Economic Development)، والحوكمة متعددة المستويات (Multi-level Governance)، والتي أظهرت أن نجاح السياسات التنموية لا يعتمد على جودة تصميمها الوطني فقط، وإنما على قدرتها على التفاعل مع الخصائص الاقتصادية والمؤسسية والاجتماعية لكل مكان. وأسهمت هذه الأدبيات في بناء الإطار المفاهيمي الذي اعتمدته الورقة، وفي تحديد العلاقة بين المكان، والاقتصاد المحلي، والحوكمة، بوصفها مكونات مترابطة لإنتاج التنمية.⁶⁸

وفي المرحلة الثانية، انتقل التحليل من المستوى النظري إلى تحليل البرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي، بهدف فهم المنطق الذي يحكم تصميم السياسات الوطنية، والمركبات التي يستند إليها البرنامج في مجالات الاستثمار، والتشغيل، والقطاعات الإنتاجية، وتمكين المحافظات. وقد بين هذا التحليل أن البرنامج يمتلك رؤية استراتيجية واضحة، لكنه أثار في الوقت نفسه سؤالاً بحثياً أساسياً، يتمثل في كيفية انتقال هذه السياسات إلى نتائج تنموية ملموسة داخل المحافظات، وهو السؤال الذي شكل نقطة الانطلاق للمرحلة الميدانية من الدراسة.

أما المرحلة الثالثة، فقد اعتمدت على الأدلة الميدانية المستخلصة من الحوارات التي عُقدت في المحافظات الأربع، والتي لم تُستخدم للتحقق من نجاح البرنامج أو إخفاقه، وإنما للكشف عن الكيفية التي يقرأ بها الفاعلون المحليون السياسات الوطنية، والعوامل التي يرون أنها تعزز أو تعيق إنتاج الأثر المحلي. وقد أظهرت هذه الحوارات أن القضايا التي برزت في المحافظات لم تكن منفصلة، بل كانت مترابطة بصورة تعكس وجود منظومة متكاملة تحكم انتقال الأثر من المستوى الوطني إلى المستوى المحلي.

وفي المرحلة الرابعة، انتقلت الورقة إلى التحليل المقارن، الذي لم يهدف إلى مقارنة المحافظات من حيث الأداء أو ترتيبها، وإنما إلى استخلاص الأنماط التفسيرية المشتركة والمتباينة التي كشفها الأدلة الميدانية. وقد بينت هذه المقارنة أن المحافظات، رغم اختلاف هوياتها الاقتصادية، تشترك في مجموعة من المحركات الأساسية التي تحدد قدرتها على إنتاج الأثر المحلي، وهي الاستثمار، والتشغيل، والاقتصاد المحلي، والحوكمة، مع بقاء المكان الإطار الذي تنتظم داخله هذه المحركات جميعاً.

وأدى هذا المسار التراكمي إلى تطوير مفهوم محركات الأثر المحلي (Local Impact Drivers)، الذي يمثل الأساس النظري والتطبيقي لإطار راصد. فبدلاً من النظر إلى الاستثمار، أو التشغيل، أو الحوكمة باعتبارها مجالات مستقلة، ينظر الإطار إليها باعتبارها عناصر مترابطة داخل منظومة واحدة، بحيث يعتمد نجاح كل منها على درجة تكامله مع بقية المحركات. ومن هنا، فإن الإطار لا يقيس أداء كل محور بصورة منفصلة، وإنما يقيس قدرة المحافظة على إدارة العلاقات التي تربط هذه المحركات ببعضها البعض، وتحويلها إلى أثر تنموي يشعر به المواطن.

ويمثل هذا المنطق أحد أهم عناصر التميز في الإطار المقترح، إذ إنه لا ينطلق من بناء قائمة جديدة من المؤشرات، وإنما من بناء نموذج تفسيري يسبق عملية القياس. فالمؤشرات، في هذا السياق، ليست نقطة البداية، بل تأتي في مرحلة لاحقة بعد تحديد العلاقات التي ينبغي قياسها. ولذلك، فإن إطار راصد للأثر المحلي يجمع بين وظيفتين متكاملتين؛ فهو أولاً إطار تفسيري يساعد على فهم كيفية إنتاج الأثر المحلي، وهو ثانياً إطار تطبيقي يوفر أدوات لقياس هذا الأثر ومتابعته بصورة دورية.

وانطلاقاً من ذلك، يمكن النظر إلى الإطار بوصفه نتاجاً لتكامل أربعة مصادر رئيسة للمعرفة، هي: الأدبيات الدولية، وتحليل السياسات الوطنية، والأدلة الميدانية، والتحليل المقارن. ولم يُمنح أي مصدر من هذه المصادر أولوية مطلقة على غيره، بل جرى دمجها ضمن عملية تحليلية واحدة، بحيث أسهم كل منها في تطوير جزء من الإطار، إلى أن تبلور بصورته النهائية.

وبذلك، فإن القيمة العلمية لإطار راصد لا تتمثل في كونه يقدم مجموعة جديدة من المؤشرات، وإنما في أنه يقدم نموذجاً تفسيرياً يربط بين النظرية، والسياسة العامة، والواقع الميداني، ويحولها إلى أداة واحدة تساعد على فهم وقياس إنتاج الأثر المحلي. وهذا ما يميز الإطار عن كثير

⁶⁸ OECD. (2022). *Regional governance in OECD countries: Trends, typology and tools*. OECD Publishing. [link](#)

من نماذج المتابعة والتقييم التقليدية، التي تركز على قياس النتائج النهائية دون تفسير العلاقات التي أدت إلى إنتاجها. ومن هذا المنطلق، ينتقل القسم التالي إلى عرض الفلسفة التي يقوم عليها الإطار، قبل الانتقال إلى مكوناته ومحركاته وآليات قياسه.

7.2 فلسفة ومحركات إطار راصد للأثر المحلي

(The Philosophy and Drivers of the RASED Local Impact Framework)

يقوم إطار راصد للأثر المحلي (RASED Local Impact Framework) على فرضية مركزية مفادها أن نجاح التحديث الاقتصادي على المستوى المحلي لا يعتمد على قوة أي عنصر منفرد، وإنما على قدرة منظومة التنمية المحلية على إدارة مجموعة مترابطة من المحركات الاقتصادية والمؤسسية بصورة متكاملة. ومن هذا المنطلق، لا ينظر الإطار إلى الاستثمار، أو التشغيل، أو الاقتصاد المحلي، أو الحوكمة، باعتبارها مجالات مستقلة يمكن قياسها بصورة منفصلة، وإنما باعتبارها مكونات مترابطة داخل منظومة واحدة لإنتاج الأثر المحلي، بحيث يؤثر أداء كل محرك بصورة مباشرة في كفاءة بقية المحركات، وفي قدرة المحافظة على تحويل السياسات الوطنية إلى نتائج تنموية يشعر بها المواطن.

ويمثل هذا المنظور أحد أهم أوجه الاختلاف بين الإطار المقترح وأطر المتابعة والتقييم التقليدية، التي تركز غالباً على قياس أداء القطاعات أو متابعة تنفيذ البرامج بصورة منفصلة. ففي حين تنطلق معظم نماذج القياس من سؤال: "ما الذي تحقق؟"، ينطلق إطار راصد للأثر المحلي (RASED Local Impact Framework) من سؤال مختلف هو: "كيف أُنتج هذا الأثر؟". ويؤدي هذا التحول إلى الانتقال من قياس النتائج النهائية فقط، إلى تفسير العلاقات التي أدت إلى إنتاجها، وهو ما يمنح الإطار بعداً تفسيريّاً إلى جانب وظيفته القياسية.

وقد بينت الأدلة الميدانية والتحليل المقارن أن المحافظات الأردنية لا تختلف في أهدافها التنموية بقدر ما تختلف في قدرتها على إدارة العلاقات بين الاستثمار، والتشغيل، والاقتصاد المحلي، والحوكمة، ضمن بيانات اقتصادية ومكانية متباينة. ولذلك، لا يقيس الإطار حجم الموارد أو عدد المبادرات أو مستوى الإنفاق بصورة منفصلة، وإنما يقيس درجة التكامل بين المحركات الرئيسة لإنتاج الأثر المحلي، باعتبارها العامل الأكثر تأثيراً في نجاح السياسات الاقتصادية على المستوى المحلي.

وانطلاقاً من ذلك، يقترح الإطار إعادة تنظيم عملية قياس التنمية المحلية وفق ثلاث طبقات مترابطة، تعكس المراحل التي يمر بها إنتاج الأثر المحلي، بدءاً من تهيئة البيئة الداعمة، مروراً بتحويل الموارد إلى نشاط اقتصادي، وانتهاءً بقياس النتائج التي يشعر بها المواطن. ويعتمد هذا التنظيم على منطق التفكير النظمي (Systems Thinking)، الذي ينظر إلى التنمية بوصفها منظومة ديناميكية تتفاعل فيها المكونات بصورة مستمرة، وليس مجموعة من المؤشرات المستقلة.

أولاً: محركات التمكين (Enabling Drivers)

تمثل هذه الطبقة البيئة التي تسمح ببدء عملية التنمية، وتشمل محركين رئيسيين هما الاستثمار (Investment) والحوكمة (Governance). ويقيس محرك الاستثمار قدرة المحافظة على تعبئة الاستثمارات وتحفيز النشاط الاقتصادي واستثمار ميزتها النسبية، بينما يقيس محرك الحوكمة قدرة المؤسسات المختلفة على التنسيق، وإدارة العلاقات، وتوفير بيئة تنظيمية مستقرة ومرنة تدعم تنفيذ السياسات الاقتصادية. ولا ينظر الإطار إلى هذين المحركين باعتبارهما غاية بحد ذاتهما، وإنما باعتبارهما الشروط التي تهيئ البيئة اللازمة لإنتاج التنمية.

ثانياً: محركات التحويل (Transformation Drivers)

تمثل هذه الطبقة المرحلة التي تتحول فيها الموارد والفرص الاستثمارية إلى نشاط اقتصادي منتج، وتشمل التشغيل (Employment) والاقتصاد المحلي (Local Economy). ويقيس محرك التشغيل قدرة المحافظة على تحويل الاستثمار إلى فرص عمل لائقة ومستدامة، ترتبط بالمهارات،

وتستجيب لاحتياجات سوق العمل، بينما يقيس محرك الاقتصاد المحلي قوة المنظومة الاقتصادية المحلية، من خلال سلاسل القيمة، والمشروعات الصغيرة والمتوسطة، والروابط بين القطاعات الاقتصادية، ومدى قدرة الاقتصاد المحلي على الاحتفاظ بالقيمة المضافة وتوسيعها. وتشكل هذه الطبقة الحلقة التي تنتقل من خلالها المدخلات إلى نتائج اقتصادية ملموسة.

ثالثاً: محرك النتائج (Outcome Driver)

تمثل هذه الطبقة الغاية النهائية للإطار، ويقودها محرك الأثر المحلي (Local Impact)، الذي لا يقيس تنفيذ الأنشطة أو حجم الموارد، وإنما يقيس النتائج التي يشعر بها المواطن بصورة مباشرة، مثل تحسن فرص العمل، وارتفاع مستوى الدخل، وتحسن جودة الخدمات، وتعزيز العدالة المكانية، وزيادة الثقة بالمؤسسات، وارتفاع جودة الحياة. ويمثل هذا المحرك الاختبار النهائي لقدرة المحركات السابقة على العمل بصورة مترابطة، لأن الأثر المحلي لا يُنتج من خلال أي محرك منفرد، وإنما من خلال تكامل المنظومة بأكملها.

وتؤكد هذه البنية أن العلاقة بين المحركات ليست علاقة خطية بسيطة، وإنما علاقة تفاعلية مستمرة. فالاستثمار لا يحقق أثره ما لم يتحول إلى تشغيل، والتشغيل لا يحقق أثره ما لم يساهم في تنشيط الاقتصاد المحلي، والاقتصاد المحلي لا يستطيع تحقيق نتائج مستدامة في غياب منظومة حوكمة قادرة على التنسيق وإدارة العلاقات بين الفاعلين، كما أن ضعف أي من هذه المحركات ينعكس مباشرة على مستوى الأثر المحلي، حتى وإن حققت بقية المحركات نتائج إيجابية بصورة منفردة.

ومن هذا المنطلق، فإن إطار راصد للأثر المحلي (RASED Local Impact Framework) لا يقيس أداء كل محرك بصورة مستقلة، وإنما يقيس قدرة المحافظة على إدارة العلاقات بين هذه المحركات. فالقيمة الحقيقية للإطار لا تكمن في إنتاج مؤشرات جديدة، وإنما في تفسير كيفية تفاعل عناصر التنمية المحلية مع بعضها البعض، والكشف عن الحلقة التي تحد من إنتاج الأثر المحلي داخل كل محافظة.

ولتحقيق هذا الهدف، يعتمد الإطار على خمسة محركات رئيسية، يمثل كل منها بعداً تحليلياً مستقلاً، وفي الوقت نفسه جزءاً من منظومة متكاملة، كما يوضح الجدول التالي.

محرك الأثر المحلي	ماذا يقيس؟	لماذا يُعد مهماً؟	ماذا يحدث إذا ضعف؟
الاستثمار ((Investment	قدرة المحافظة على استقطاب الاستثمار وتحفيز النشاط الاقتصادي	يمثل نقطة الانطلاق في عملية التنمية	تراجع فرص النمو والاستثمار والإنتاج
التشغيل ((Employment	قدرة الاقتصاد المحلي على تحويل الاستثمار إلى فرص عمل لائقة ومستدامة	يربط النمو الاقتصادي بالمواطن	لا ينعكس الاستثمار على خفض البطالة أو تحسين الدخل
الاقتصاد المحلي (Local Economy)	قوة سلاسل القيمة، والمشروعات المحلية، والترابط الاقتصادي	يحول النشاط الاقتصادي إلى قيمة مضافة مستدامة	يصبح النمو معزولاً وضعيف الأثر على الاقتصاد المحلي
الحوكمة ((Governance	قدرة المؤسسات على التنسيق وإدارة العلاقات والتنفيذ المشترك	تضمن كفاءة انتقال السياسات إلى المستوى المحلي	تراجع كفاءة التنفيذ ويضعف التكامل بين المحركات
الأثر المحلي ((Local Impact	النتائج الاقتصادية والاجتماعية التي يشعر بها المواطن	يمثل الغاية النهائية للتحديث الاقتصادي	لا ينعكس التقدم الاقتصادي على جودة الحياة والتنمية المحلية

الجدول (7-1): فلسفة محركات إطار راصد للأثر المحلي

وتقود هذه الفلسفة إلى نتيجة أساسية، مفادها أن إطار راصد للأثر المحلي لا ينظر إلى التنمية باعتبارها مجموع مؤشرات مستقلة، وإنما باعتبارها منظومة مترابطة لإنتاج الأثر المحلي. ولذلك، فإن تحسين أداء أي محرك بصورة منفردة لا يكفي لضمان نجاح التنمية، ما لم يتحسن مستوى التكامل بين جميع المحركات. وبهذا المعنى، فإن الإطار يقيس قدرة المحافظة على إنتاج الأثر المحلي (Local Impact Production Capacity)، وليس فقط مستوى أدائها في كل محور على حدة.

ويمثل هذا التصور المساهمة المفاهيمية الرئيسة التي تقدمها هذه الورقة؛ إذ ينتقل بقياس التنمية المحلية من متابعة تنفيذ الأنشطة إلى فهم ديناميكيات إنتاج الأثر. ومن هذا المنطلق، ينتقل القسم التالي إلى عرض سلسلة إنتاج الأثر المحلي، التي توضح العلاقات السببية بين محركات الإطار، وتبين كيف ينتقل الأثر من الاستثمار إلى النتائج التي يشعر بها المواطن، لتشكل الأساس الذي سبّنى عليه مؤشرات القياس وآليات التطبيق في الأقسام اللاحقة

7.3 سلسلة إنتاج وتعزيز الأثر المحلي

(The Local Impact Production and Reinforcement Chain)

يشكل إطار راصد للأثر المحلي (RASED Local Impact Framework) امتداداً لفلسفة ترى أن التنمية المحلية ليست نتيجة مباشرة لتوافر الموارد أو تنفيذ المشروعات، وإنما هي عملية تراكمية تنتقل خلالها السياسات الوطنية عبر سلسلة مترابطة من التحولات الاقتصادية والمؤسسية حتى تتحول إلى أثر تنموي ملموس يشعر به المواطن. ومن هذا المنطلق، لا ينظر الإطار إلى الأثر المحلي باعتباره المرحلة الأخيرة في دورة التنمية فحسب، وإنما باعتباره نتاجاً لمنظومة متكاملة من العلاقات التي تربط الاستثمار، والمهارات، والتشغيل، والاقتصاد المحلي، والحوكمة ضمن مسار واحد لإنتاج القيمة التنموية.

ويختلف هذا التصور عن النماذج التقليدية في المتابعة والتقييم، التي تفترض انتقالاً خطياً يبدأ بالمدخلات وينتهي بالأثر. فبينما تركز تلك النماذج على تتبع تنفيذ الأنشطة ومخرجاتها، ينطلق إطار راصد للأثر المحلي من فرضية مختلفة، مفادها أن الأثر المحلي لا يُنتج بصورة آلية، وإنما يتشكل من خلال سلسلة من التحولات التي تعتمد كل مرحلة فيها على نجاح المرحلة السابقة، وعلى جودة العلاقة بينها. ولذلك، فإن تعثر أي حلقة من حلقات هذه السلسلة يحد من قدرة المنظومة بأكملها على إنتاج التنمية، حتى وإن حققت المراحل الأخرى نتائج إيجابية بصورة منفردة.

وانطلاقاً من ذلك، تقترح هذه الورقة مفهوم سلسلة إنتاج وتعزيز الأثر المحلي (Local Impact Production and Reinforcement Chain) بوصفها النموذج التفسيري الذي يوضح الكيفية التي تنتقل بها السياسات الاقتصادية الوطنية إلى نتائج تنموية على المستوى المحلي. وتبدأ هذه السلسلة بالاستثمار، الذي يمثل نقطة الانطلاق في النشاط الاقتصادي، إلا أن أثره يظل محدوداً ما لم يرتبط منذ البداية بمتطلبات سوق العمل المحلي، وبناء المهارات، وتطوير رأس المال البشري القادر على الاستفادة من الفرص الاقتصادية الجديدة.

وتشكل المهارات (Skills) الحلقة الأولى في عملية التحويل، إذ تمثل الجسر الذي يربط بين الاستثمارات الجديدة والقوى العاملة المحلية. وقد أظهرت الأدلة الميدانية أن كثيراً من الاستثمارات تواجه تحديات في إيجاد الكفاءات المناسبة، في حين يواجه العديد من الشباب والشابات صعوبة في الوصول إلى فرص عمل تتوافق مع مؤهلاتهم. ويعني ذلك أن الاستثمار لا يتحول تلقائياً إلى تشغيل، وإنما يحتاج إلى منظومة تدريب وتأهيل واستشراف للمهارات المستقبلية، بما يضمن مواءمة مخرجات التعليم والتدريب مع احتياجات الاقتصاد المحلي.

وعندما تتحقق هذه المواءمة، تنتقل السلسلة إلى مرحلة التشغيل (Employment)، التي لا تُقاس بعدد الوظائف فقط، وإنما بقدرتها على توفير فرص عمل لائقة ومستدامة، وتحسين مستويات الدخل، وتعزيز مشاركة القوى العاملة الأردنية في النشاط الاقتصادي. وقد بينت الأدلة الميدانية أن التشغيل يمثل الحلقة الأكثر حساسية في عملية إنتاج الأثر المحلي، لأنه يمثل نقطة الالتقاء بين الاستثمار ورأس المال البشري، كما يشكل البوابة التي تنتقل من خلالها المنافع الاقتصادية إلى المجتمع المحلي.

إلا أن التشغيل، بدوره، لا يمثل الغاية النهائية، بل يشكل مدخلاً لتعزيز الاقتصاد المحلي (Local Economy). فكلما ارتفعت نسبة التشغيل المحلي، وازدادت قدرة المشروعات على الاعتماد على الموردين المحليين، وتوسعت سلاسل القيمة، ونمت المشروعات الصغيرة والمتوسطة، ازدادت قدرة الاقتصاد المحلي على الاحتفاظ بالقيمة المضافة وإعادة تدويرها داخل المحافظة. وفي هذه المرحلة، تنتقل التنمية من مجرد نمو اقتصادي إلى بناء منظومة إنتاجية محلية أكثر ترابطاً واستدامة.

وتعمل الحوكمة (Governance) في هذه السلسلة بصورة مختلفة عن بقية المحركات؛ فهي لا تمثل مرحلة مستقلة، وإنما تشكل الإطار الذي ينظم العلاقات بين جميع المراحل السابقة. فالقدرة على التنسيق بين المؤسسات، وتكامل السياسات، وسرعة اتخاذ القرار، وإشراك الفاعلين المحليين، وتحسين البيئة التنظيمية، تمثل جميعها عوامل تؤثر بصورة مستمرة في انتقال الأثر من مرحلة إلى أخرى. ولذلك، فإن الحوكمة لا تقع في نهاية السلسلة أو بدايتها، بل تحيط بها بالكامل، وتحدد درجة كفاءة انتقال التنمية عبر مختلف حلقاتها.

وعندما تعمل هذه المحركات بصورة متكاملة، يتحقق الأثر المحلي (Local Impact)، الذي يمثل الغاية النهائية للسلسلة، ويظهر في صورة نتائج اقتصادية واجتماعية ملموسة، مثل انخفاض معدلات البطالة، وتحسن مستويات الدخل، وتعزيز تنافسية الاقتصاد المحلي، وارتفاع جودة الخدمات، وزيادة ثقة المواطنين بالمؤسسات، وتعزيز العدالة المكانية وجودة الحياة. ولا يقيس الإطار هذه النتائج باعتبارها مؤشرات منفصلة، وإنما باعتبارها انعكاساً لقدرة المنظومة بأكملها على إنتاج التنمية بصورة مستدامة.

غير أن السلسلة لا تنتهي عند هذه المرحلة. فإحدى النتائج الرئيسة التي توصلت إليها هذه الورقة تتمثل في أن الأثر المحلي نفسه يصبح محركاً لدورة تنمية جديدة. فعندما تتحسن بيئة الأعمال، وترتفع مستويات التشغيل، وتتوسع القاعدة الإنتاجية، وتزداد جودة الحياة، تصبح المحافظة أكثر قدرة على جذب استثمارات إضافية، والاحتفاظ بالكفاءات، وتعزيز الثقة بين القطاعين العام والخاص، وهو ما يؤدي إلى إطلاق دورة جديدة من التنمية أكثر قوة واستدامة. ومن هنا، فإن العلاقة بين الأثر المحلي والاستثمار ليست علاقة أحادية الاتجاه، وإنما علاقة تغذية راجعة (Feedback Loop) تعزز قدرة المنظومة على النمو والتطور بصورة مستمرة.

وتبرز أهمية هذه السلسلة في أنها لا تقدم تفسيراً نظرياً لمسار التنمية المحلية فحسب، وإنما تشكل الأساس الذي سَتَبْنِي عليه مؤشرات إطار راصد للأثر المحلي. فبدلاً من قياس كل عنصر بصورة مستقلة، ينطلق الإطار من قياس جودة الانتقال بين المراحل المختلفة، والكشف عن الحلقة التي تحد من إنتاج الأثر داخل كل محافظة. وبهذا المعنى، فإن الإطار لا يسعى إلى معرفة ما إذا كانت المحافظة تمتلك استثمارات أو برامج تشغيل فقط، وإنما يسعى إلى فهم مدى قدرتها على تحويل هذه المدخلات إلى نتائج اقتصادية واجتماعية مستدامة.

وبذلك، تقدم هذه الورقة سلسلة إنتاج وتعزيز الأثر المحلي بوصفها النموذج التفسيري الذي يربط بين السياسات الوطنية والتنمية المحلية، ويحول مفهوم الأثر من نتيجة نهائية إلى عملية ديناميكية مستمرة. وتمثل هذه السلسلة الأساس المفاهيمي الذي يقوم عليه إطار راصد للأثر المحلي، كما تمثل نقطة الانطلاق لتطوير منظومة المؤشرات التي ستعرض في القسم التالي، والتي تهدف إلى قياس كل مرحلة من مراحل السلسلة، ومدى تكاملها، وقدرتها على إنتاج أثر تنموي مستدام على مستوى المحافظات.

7.4 منظومة قياس الأثر المحلي

(The Local Impact Measurement System)

يمثل إطار راصد للأثر المحلي (RASED Local Impact Framework) أكثر من مجرد نموذج تحليلي لتفسير العلاقة بين الاستثمار، والتشغيل، والاقتصاد المحلي، والحوكمة، والأثر التنموي؛ فهو يوفر أيضاً منظومة متكاملة لقياس قدرة المحافظات على تحويل السياسات الوطنية إلى نتائج تنمية ملموسة. وانطلاقاً من الفلسفة التي يقوم عليها الإطار، فإن عملية القياس لا تستهدف متابعة تنفيذ البرامج أو إنتاج تصنيف للمحافظات، وإنما تهدف إلى فهم مواطن القوة والاختناقات في سلسلة إنتاج الأثر المحلي، بما يساعد صناع القرار على تحسين التدخلات والسياسات بصورة مستمرة.

وتستند هذه المنظومة إلى مبدأ أساسي يتمثل في أن التنمية المحلية عملية ديناميكية لا يمكن اختزالها في مؤشر واحد أو رقم مركب. فالأثر المحلي لا يعكس نتيجة نهائية فقط، وإنما يعبر عن تفاعل مستمر بين مجموعة من المحركات الاقتصادية والمؤسسية، تختلف درجة نضجها من محافظة إلى أخرى. ولذلك، فإن قياس الأثر المحلي ينبغي أن يركز على جودة العلاقات بين هذه المحركات، وليس فقط على مستوى أداء كل منها بصورة منفصلة.

وقد أظهرت الأدلة الميدانية التي استعرضتها الورقة أن المحافظات الأربع لم تكن تقيّم نجاح البرنامج التنفيذي من خلال حجم الإنفاق أو عدد المبادرات المنفذة، بل من خلال الأسئلة التي تلمس الواقع اليومي للمواطنين والمستثمرين. فقد ركزت النقاشات في الكرك على قدرة الاستثمار على استثمار الموارد الطبيعية والسياحية بصورة متكاملة، وفي الزرقاء على قدرة الصناعة على خلق قيمة مضافة وفرص عمل نوعية، وفي المفرق على تحويل الموقع الجغرافي إلى نشاط اقتصادي منتج، وفي إربد على ربط الجامعات والابتكار بالاقتصاد المحلي. ويشير ذلك إلى أن ما كانت المحافظات تبحث عنه في الواقع هو الأثر، وليس الإنجاز الإداري.

وانطلاقاً من هذه النتيجة، يقترح الإطار أن يتم قياس التنمية المحلية من خلال ثلاثة مستويات مترابطة، تعكس المراحل الرئيسة لسلسلة إنتاج وتعزيز الأثر المحلي.

أولاً: قياس القدرة (Capacity Measurement)

يركز المستوى الأول على تقييم مدى جاهزية المحافظة لإنتاج التنمية، من خلال قياس البيئة الممكنة للاستثمار، وجودة الحوكمة، وتوافر البنية التحتية الاقتصادية، وكفاءة المؤسسات المحلية، وقدرتها على التنسيق واستثمار المزايا النسبية للمحافظة. ويجب هذا المستوى عن سؤال جوهري: هل تمتلك المحافظة المقومات التي تسمح بإنتاج الأثر المحلي؟

ثانياً: قياس التحول (Transformation Measurement)

ينتقل المستوى الثاني إلى قياس قدرة المحافظة على تحويل هذه المقومات إلى نتائج اقتصادية فعلية، من خلال متابعة العلاقة بين الاستثمار، وتنمية المهارات، والتشغيل، ونمو الاقتصاد المحلي، وتوسع سلاسل القيمة، واندماج المشروعات الصغيرة والمتوسطة في النشاط الاقتصادي. ولا يقتصر القياس هنا على حجم الاستثمار أو عدد الوظائف، وإنما يركز على جودة عملية التحول ومدى نجاحها في ربط عناصر المنظومة ببعضها البعض.

ثالثاً: قياس الأثر (Impact Measurement)

أما المستوى الثالث، فيقيس النتائج النهائية التي يشعر بها المواطن بصورة مباشرة، مثل تحسن فرص العمل، وارتفاع مستويات الدخل، وتعزيز تنافسية الاقتصاد المحلي، وتحسن جودة الخدمات، وزيادة الثقة بالمؤسسات، وتحقيق قدر أكبر من العدالة المكانية وجودة الحياة. ويعد هذا المستوى المؤشر النهائي على نجاح المحافظة في إدارة سلسلة إنتاج الأثر المحلي بصورة متكاملة.

ويعتمد الإطار في كل مستوى من هذه المستويات على مزيج من المؤشرات الكمية والنوعية والمركبة، انطلاقاً من أن بعض جوانب التنمية يمكن قياسها من خلال البيانات الإحصائية، في حين تتطلب جوانب أخرى الاعتماد على استطلاعات الرأي، أو تقييمات الخبراء، أو مؤشرات مركبة تعكس مستوى التكامل بين المحركات المختلفة. ويمنح هذا التنوع منظومة القياس قدرة أكبر على تفسير الواقع المحلي، بدلاً من الاكتفاء بقياس الجوانب التي يسهل الحصول على بياناتها.

وتقترح الورقة أن يتم تنظيم المؤشرات وفق المحركات الخمسة التي يقوم عليها إطار راصد، بحيث يقيس كل محرك مجموعة من المؤشرات التي تعكس أداءه، وفي الوقت نفسه تكشف عن علاقته ببقية المحركات. فعلى سبيل المثال، لا يقتصر قياس الاستثمار على حجم الاستثمارات الجديدة، وإنما يشمل أيضاً مدى ارتباطها بالتشغيل المحلي، واستفادتها من الموردين المحليين، وقدرتها على تعزيز الميزة النسبية للمحافظة. كما لا يقيس التشغيل بعدد الوظائف المستحدثة فقط، وإنما بجودة فرص العمل، ومدى مواءمة المهارات، واستقرار العمالة، وارتفاع نسبة مشاركة الأردنيين في القطاعات الإنتاجية.

وتتوافق هذه المقاربة بصورة مباشرة مع ما كشفته الأدلة الميدانية في المحافظات الأربع. فقد أوضحت الحوارات أن نجاح أي استثمار جديد لا يقاس بحجم رأس المال المستثمر وحده، وإنما بقدرته على خلق فرص عمل حقيقية لأبناء المحافظة، وتحفيز المشروعات المحلية، وربط المؤسسات التعليمية والتدريبية باحتياجات سوق العمل. كما بينت أن تحسين بيئة الأعمال لا يقتصر على تعديل التشريعات، وإنما يشمل

كفاءة الإجراءات، وسرعة اتخاذ القرار، وفعالية التنسيق بين المؤسسات، وهي جميعها عناصر يصعب قياسها بمؤشرات كمية تقليدية إذا لم تُدمج بمؤشرات نوعية تعكس تجربة المستثمر والمواطن.

وفي هذا السياق، يقترح الإطار إدراج مؤشرات مركبة تقيس العلاقات بين المحركات، وليس أداء كل محرك بمعزل عن الآخر. فعلى سبيل المثال، يمكن تطوير مؤشر لقياس قدرة المحافظة على تحويل الاستثمار إلى تشغيل، وآخر لقياس درجة تكامل الاقتصاد المحلي، وثالث لقياس كفاءة الحكومة في دعم إنتاج الأثر المحلي. وتوفر هذه المؤشرات المركبة فهماً أكثر عمقاً لمواطن القوة والاختناقات في المنظومة، مقارنة بالمؤشرات التقليدية التي تركز على قياس كل عنصر بصورة مستقلة.

محرك الإطار	ماذا يقيس؟	أمثلة على المؤشرات	مصادر البيانات المحتملة
الاستثمار	قدرة المحافظة على جذب الاستثمار وتوجيهه نحو الأولويات المحلية	حجم الاستثمارات، نسبة الاستثمارات المرتبطة بالقطاعات ذات الميزة النسبية، نسبة المشتريات المحلية للمشروعات الجديدة	وزارة الاستثمار، وزارة الصناعة والتجارة، البلديات، غرف التجارة والصناعة
المهارات والتشغيل	قدرة المحافظة على تحويل الاستثمار إلى فرص عمل لائقة	نسبة تشغيل الأردنيين، مواءمة التدريب مع سوق العمل، استقرار الوظائف، مشاركة المرأة والشباب	وزارة العمل، مؤسسة التدريب المهني، الجامعات، الضمان الاجتماعي
الاقتصاد المحلي	قوة المنظومة الاقتصادية المحلية وسلاسل القيمة	نمو المشروعات الصغيرة والمتوسطة، الترابط بين القطاعات، القيمة المضافة المحلية، نمو الصادرات المحلية	دائرة الإحصاءات العامة، غرف التجارة والصناعة، البلديات
الحكومة	كفاءة التنسيق والبيئة المؤسسية	سرعة الإجراءات، رضا المستثمرين، مستوى التنسيق المؤسسي، الشراكات المحلية	وزارة الإدارة المحلية، وزارة التخطيط، استطلاعات الرأي، راصد
الأثر المحلي	النتائج الاقتصادية والاجتماعية التي يشعر بها المواطن	انخفاض البطالة، تحسن الدخل، جودة الحياة، الثقة بالمؤسسات، العدالة المكانية	دائرة الإحصاءات العامة، استطلاعات الرأي، مؤشرات التنمية الوطنية

الجدول (2-7): منظومة قياس الأثر المحلي المقترحة ضمن إطار راصد

وتختلف هذه المنظومة عن أنظمة المتابعة التقليدية في أنها لا تهدف إلى إنتاج ترتيب للمحافظات (Ranking) أو إصدار أحكام حول نجاحها أو إخفاقها، وإنما تهدف إلى توفير أداة تعلم مؤسسي (Institutional Learning Tool) تساعد الحكومة والوزارات والمحافظات على فهم أسباب التباين في إنتاج الأثر المحلي، وتصميم تدخلات أكثر استجابة لاحتياجات كل محافظة. فالمحافظة التي تحقق نتائج أقل ليست بالضرورة محافظة أقل كفاءة، بل قد تكون الحلقة الأضعف في سلسلة إنتاج الأثر مرتبطة بعوامل مؤسسية أو مهارية أو تنظيمية يمكن معالجتها بسياسات أكثر دقة.

كما يتيح هذا النظام إمكانية متابعة تطور المحافظات عبر الزمن، وليس فقط مقارنة وضعها في نقطة زمنية واحدة. وبذلك، يصبح الهدف الرئيس من القياس هو تعزيز التعلم المستمر وتحسين السياسات العامة، بما ينسجم مع فلسفة التحديث الاقتصادي القائمة على التقييم الدوري، والتكيف مع المتغيرات، وتحسين الأداء بصورة تراكمية.

وبذلك، لا تقدم هذه الورقة منظومة جديدة للمؤشرات فحسب، وإنما تقدم فلسفة مختلفة لقياس التنمية المحلية، تنطلق من أن القيمة الحقيقية للقياس تكمن في تفسير العلاقات التي تنتج الأثر، وليس في جمع البيانات أو إصدار التصنيفات. وتمثل هذه المنظومة الخطوة التطبيقية الأولى نحو بناء نظام وطني لمتابعة الأثر المحلي للتحديث الاقتصادي، وتوفر الأساس الذي سينتقل منه القسم التالي إلى توضيح آليات تطبيق إطار راصد للأثر المحلي، والأدوار المؤسسية اللازمة لتفعيله على المستوى الوطني والمحلي.

7.5 آلية تطبيق إطار راصد للأثر المحلي

(Operationalizing the RASED Local Impact Framework)

تمثل القيمة الحقيقية لأي إطار تحليلي في قدرته على الانتقال من المستوى المفاهيمي إلى مستوى التطبيق العملي. وانطلاقاً من هذا المبدأ، لا يقتصر إطار راصد للأثر المحلي (RASED Local Impact Framework) على تفسير العلاقة بين السياسات الوطنية والأثر المحلي، أو اقتراح منظومة لقياس هذا الأثر، وإنما يقدم نموذجاً عملياً يمكن دمج في دورة التخطيط والتنفيذ والمتابعة الخاصة ببرامج التحديث الاقتصادي. ويستند هذا النموذج إلى فلسفة تقوم على أن قياس الأثر ليس غاية مستقلة، وإنما جزء من عملية مستمرة للتعليم المؤسسي وتحسين السياسات العامة.

وتكشف الأدلة الميدانية التي تناولتها هذه الورقة أن معظم التحديات التي طرحتها المحافظات الأربع لم تكن ناتجة عن غياب المبادرات أو ضعف الموارد، وإنما عن محدودية التنسيق، وضعف تدفق المعلومات، وتأخر الاستجابة للاحتياجات المحلية، وغياب آليات منتظمة لقياس النتائج والتعلم منها. ولذلك، فإن تطبيق الإطار لا ينبغي أن يُنظر إليه بوصفه إضافة إدارية جديدة، بل باعتباره وسيلة لتعزيز التكامل بين المؤسسات الوطنية والمحلية، وتحسين جودة القرارات التنموية.

ويقوم التطبيق المقترح للإطار على دورة متكاملة تبدأ بجمع البيانات، ولا تنتهي بإصدار التقارير، وإنما تستمر عبر عملية تعلم مؤسسي تعيد تغذية عملية صنع القرار بصورة دورية. ففي بداية كل دورة، تُجمع البيانات الكمية والنوعية المرتبطة بمحركات الأثر المحلي الخمسة، اعتماداً على المصادر الحكومية الرسمية، والبيانات المحلية، واستطلاعات الرأي، والمؤشرات القطاعية، إضافة إلى المعلومات التي تنتجها المجالس المحلية، وغرف التجارة والصناعة، والجامعات، ومنظمات المجتمع المدني. ويهدف هذا التنوع في مصادر البيانات إلى بناء صورة أكثر شمولاً للواقع المحلي، وعدم الاكتفاء بالمؤشرات الإحصائية التقليدية.

بعد ذلك، تُحلل البيانات على مستوى كل محافظة بصورة مستقلة، مع التركيز على العلاقات بين المحركات المختلفة، وليس على أداء كل محرك بمعزل عن الآخر. ففي هذه المرحلة، لا يقتصر التحليل على معرفة حجم الاستثمار أو معدل البطالة، وإنما يسعى إلى تفسير قدرة المحافظة على تحويل الاستثمار إلى تشغيل، والتشغيل إلى نمو في الاقتصاد المحلي، والنمو إلى أثر تنموي يشعر به المواطن. ويتيح هذا الأسلوب تحديد الحلقة التي تمثل نقطة الاختناق في سلسلة إنتاج الأثر المحلي داخل كل محافظة، الأمر الذي يساعد على تصميم تدخلات أكثر دقة وفعالية.

وفي المرحلة التالية، تُناقش نتائج التحليل ضمن منصات حوار محلية تضم ممثلين عن المحافظات، والوزارات المعنية، والبلديات، والقطاع الخاص، وغرف التجارة والصناعة، والجامعات، ومؤسسات التدريب، ومنظمات المجتمع المدني. وتمثل هذه المرحلة أحد أهم عناصر الإطار، لأنها تحول عملية القياس من نشاط مغلق إلى عملية تشاركية تسهم في تفسير النتائج، والتحقق من أسبابها، واقتراح الحلول المناسبة لها. كما تتيح للمحافظات التعبير عن أولوياتها، وربط نتائج القياس بالسياق المحلي الذي لا يمكن للمؤشرات الرقمية وحدها أن تعكسه بصورة كاملة.

وتقود هذه الحوارات إلى إعداد تقارير دورية للأثر المحلي، لا تكتفي بعرض المؤشرات، وإنما تفسر العلاقات بينها، وتحدد الفرص والتحديات، وتقدم بدائل عملية لتحسين الأداء. ويختلف هذا النوع من التقارير عن تقارير المتابعة التقليدية، لأنه يركز على تفسير أسباب النجاح أو التعثر، وليس فقط على توثيق ما تم إنجازه. وبذلك، تصبح التقارير أداة لدعم اتخاذ القرار، وليس مجرد وثائق للرصد والإبلاغ.

وتكتمل الدورة عندما تُستخدم نتائج هذه التقارير في مراجعة السياسات الوطنية والمحلية، وتعديل أولويات الاستثمار، وبرامج التدريب، وآليات التنسيق، بما يعزز قدرة المحافظات على إنتاج الأثر المحلي في الدورات اللاحقة. وبهذا المعنى، فإن القياس لا يمثل نهاية عملية التخطيط، وإنما يمثل نقطة البداية لدورة جديدة من التعلم والتطوير، وهو ما ينسجم مع فلسفة التغذية الراجعة (Feedback Loop) التي يقوم عليها الإطار.

ويقتضي نجاح هذا النموذج توزيعاً واضحاً للأدوار بين مختلف المؤسسات الوطنية والمحلية. فعلى المستوى الوطني، يمكن لوزارة التخطيط والتعاون الدولي أن تتولى دمج نتائج الإطار في عملية التخطيط الوطني ومراجعة البرنامج التنفيذي، بينما تسهم وزارة الإدارة المحلية في تعزيز التنسيق مع المحافظات، وتعمل الوزارات القطاعية على توفير البيانات وتحليل النتائج ضمن اختصاصاتها. كما يمكن لمجلس الوزراء الاستفادة من التقارير الدورية في مراجعة أولويات التنفيذ، في حين يستطيع مجلس الأمة توظيفها في تعزيز الرقابة على الأثر التنموي للسياسات العامة، وليس على مستوى الإنجاز فقط.

أما على المستوى المحلي، فيقوم المحافظ والمجلس التنفيذي، بالتعاون مع البلديات، وغرف التجارة والصناعة، والجامعات، ومؤسسات التدريب، والقطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني، بدور محوري في تفسير النتائج، وتحديد أولويات التدخل، وتعزيز التنسيق بين مختلف الفاعلين. ويعكس هذا التوزيع للأدوار فلسفة الحوكمة متعددة المستويات، التي ترى أن إنتاج التنمية مسؤولية مشتركة، وليست مسؤولية جهة حكومية واحدة.

وفي هذا السياق، يمكن أن يؤدي مركز الحياة-راصد دوراً مكماً بوصفه جهة مستقلة تسهم في تطوير المنهجية، وإعداد التقارير التحليلية، وتيسير الحوارات الوطنية والمحلية، وتعزيز الشفافية، ودعم التعلم المؤسسي، دون أن يحل محل المؤسسات الحكومية أو يمارس أدوارها التنفيذية. ويمنح هذا النموذج الإطار قدرأ أكبر من المصداقية والاستدامة، لأنه يقوم على الشراكة بين الدولة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني، والمؤسسات الأكاديمية.

وبذلك، يتحول إطار راصد للأثر المحلي من نموذج نظري لقياس التنمية إلى منظومة تشغيلية متكاملة، تربط بين جمع البيانات، والتحليل، والحوار، وصنع القرار، والتعلم المؤسسي. وتمثل هذه المنظومة التطبيق العملي لفلسفة الورقة، التي ترى أن نجاح التحديث الاقتصادي لا يتحقق بمجرد تنفيذ البرامج، وإنما بقدرة المؤسسات على التعلم المستمر، وتكييف السياسات مع الأدلة التي تنتجها المحافظات، بما يضمن تعظيم الأثر المحلي وتعزيز التنمية المستدامة في مختلف أنحاء المملكة.

7.6 القيمة العلمية والتطبيقية لإطار راصد للأثر المحلي

(The Scientific and Practical Contribution of the RASED Local Impact Framework)

يُعد تطوير إطار راصد للأثر المحلي (RASED Local Impact Framework) المساهمة الرئيسة التي تقدمها هذه الورقة، ليس لأنه يقترح مجموعة جديدة من المؤشرات، وإنما لأنه يقدم نموذجاً متكاملأ يربط بين التحليل النظري، وتحليل السياسات العامة، والأدلة الميدانية، والتطبيق العملي، ضمن منظومة واحدة تهدف إلى تفسير وقياس إنتاج الأثر المحلي. وقد جاء هذا الإطار نتيجة لمسار بحثي تراكمي بدأ بمراجعة الأدبيات الدولية، ثم تحليل البرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي، مروراً بالأدلة المستخلصة من المحافظات الأربع، وانتهاءً بالتحليل المقارن الذي كشف عن الأنماط المشتركة والمتباينة لإنتاج الأثر المحلي.

وتتمثل الإضافة العلمية الأولى للإطار في أنه ينقل النقاش حول التنمية المحلية من التركيز على تنفيذ المشروعات إلى التركيز على إنتاج الأثر. فبينما تنشغل كثير من نماذج المتابعة بقياس حجم الإنفاق، وعدد المشروعات، ونسب الإنجاز، يقترح الإطار قراءة مختلفة تقوم على تفسير قدرة المحافظات على تحويل هذه المدخلات إلى نتائج اقتصادية واجتماعية مستدامة. وبهذا المعنى، يصبح السؤال الرئيس ليس: كم مشروعاً نُفذ؟، وإنما: كيف تحولت هذه المشروعات إلى فرص عمل، واقتصاد محلي أكثر إنتاجية، وتحسن في جودة الحياة؟

أما الإضافة الثانية، فتتمثل في أن الإطار لا يعالج عناصر التنمية بصورة منفصلة، وإنما يعيد تنظيمها ضمن منظومة مترابطة لإنتاج الأثر المحلي. فقد بينت هذه الورقة أن الاستثمار، والمهارات، والتشغيل، والاقتصاد المحلي، والحوكمة ليست محاور مستقلة، وإنما حلقات متداخلة

داخل سلسلة واحدة، يعتمد نجاح كل منها على درجة تكاملها مع بقية المحركات. ويقدم هذا التصور فهماً أكثر ديناميكية للتنمية المحلية، يتجاوز المنطق القطاعي التقليدي نحو منطق يقوم على إدارة العلاقات بين عناصر المنظومة التنموية.

وتتمثل الإضافة الثالثة في تطوير مفهوم سلسلة إنتاج وتعزيز الأثر المحلي (Local Impact Production and Reinforcement Chain)، الذي يمثل أحد المكونات الأصلية لهذه الورقة. ويعيد هذا المفهوم تفسير عملية التنمية باعتبارها دورة مستمرة تبدأ بالاستثمار، وتتم بتنمية المهارات، والتشغيل، والاقتصاد المحلي، وصولاً إلى الأثر المحلي، الذي يعود بدوره ليعزز جاذبية المحافظة للاستثمار ويطلق دورة جديدة من التنمية. ويمنح هذا التصور الإطار بعداً ديناميكياً يختلف عن النماذج الخطية التقليدية التي تتوقف عند قياس النتائج النهائية.

كما تقدم الورقة مساهمة منهجية تتمثل في دمج ثلاث مدارس فكرية رئيسة داخل نموذج تحليلي واحد، وهي التنمية القائمة على المكان (Place-Based Development)، والتنمية الاقتصادية المحلية (Local Economic Development)، والحوكمة متعددة المستويات (Multi-level Governance). ولم يقتصر هذا الدمج على المستوى النظري، بل جرى اختباره ميدانياً من خلال تحليل المحافظات الأربع، ثم إعادة توظيفه في بناء الإطار المقترح، بما يعزز اتساقه المفاهيمي وقابليته للتطبيق.

وعلى المستوى التطبيقي، يوفر الإطار أداة يمكن استخدامها في دعم عملية التخطيط الاقتصادي، ومتابعة تنفيذ البرنامج التنفيذي، وقياس أثره على مستوى المحافظات بصورة دورية. فهو يساعد الجهات الحكومية على الانتقال من متابعة التنفيذ إلى متابعة النتائج، ويمكن المحافظات من فهم نقاط القوة والاختناقات في منظومتها التنموية، كما يتيح للقطاع الخاص، والجامعات، ومنظمات المجتمع المدني، المشاركة في حوار مبني على الأدلة حول أولويات التنمية المحلية. وبهذا المعنى، لا يقتصر دور الإطار على القياس، وإنما يساهم في تعزيز التعلم المؤسسي، وتحسين جودة السياسات العامة، ودعم الحوكمة التشاركية.

وتكتسب هذه المساهمة أهمية خاصة في السياق الأردني، حيث أظهرت الأدلة الميدانية أن المحافظات لا تطالب بتغيير الأهداف الوطنية للتحديث الاقتصادي، وإنما بتطوير أدوات تساعد على مواءمة هذه الأهداف مع خصوصية كل محافظة، وقياس أثرها بصورة أكثر ارتباطاً بالواقع المحلي. ومن هنا، فإن الإطار المقترح لا يقدم بديلاً عن البرنامج التنفيذي، بل يمثل أداة تساعد على تعظيم أثره، وتعزيز قدرته على الاستجابة للتباين الاقتصادي والمكاني الذي تتميز به المحافظات الأردنية.

وتفتح هذه الورقة كذلك آفاقاً بحثية جديدة يمكن البناء عليها مستقبلاً. فمن الممكن تطوير مؤشر وطني للأثر المحلي يستند إلى المحركات التي يقدمها الإطار، أو تطبيق المنهجية على قطاعات محددة مثل الصناعة، أو السياحة، أو الزراعة، أو تجميعها على جميع محافظات المملكة، أو توظيفها في تقييم برامج الإصلاح الاقتصادي الأخرى. كما يمكن تطوير لوحات متابعة رقمية (Dashboards) وتقارير دورية تعتمد على الإطار، بما يحوله من نموذج بحثي إلى أداة مؤسسية مستدامة.

وبذلك، لا تقتصر القيمة التي تقدمها هذه الورقة على تحليل البرنامج التنفيذي أو تفسير نتائج المحافظات الأربع، وإنما تتمثل في تطوير إطار وطني يجمع بين التفسير والقياس والتطبيق، ويساعد على فهم الكيفية التي تنتقل بها السياسات الاقتصادية من المستوى الوطني إلى الأثر المحلي. ويمثل هذا الإطار، في جوهره، دعوة للانتقال من إدارة البرامج إلى إدارة الأثر، ومن قياس ما أنجز إلى قياس ما تغير فعلياً في حياة المواطنين، بما يعزز قدرة الدولة على تحقيق تنمية اقتصادية أكثر شمولاً واستدامة وعدالة مكانية.

8. خارطة طريق لتعظيم الأثر المحلي للتحديث الاقتصادي

8.1 لماذا نحتاج إلى خارطة طريق لتعظيم الأثر المحلي؟

(Why a Roadmap for Maximizing Local Impact?)

لا تقاس قيمة السياسات العامة بجودة تصميمها فقط، وإنما بقدرتها على إحداث تغيرات ملموسة ومستدامة في حياة المواطنين. ومن هذا المنطلق، بينت هذه الورقة أن البرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي يمثل إطاراً وطنياً متقدماً للإصلاح الاقتصادي، يقوم على رؤية واضحة، وأهداف طموحة، وبرامج تنفيذية تغطي معظم القطاعات الاقتصادية والخدمات ذات الأولوية. كما أظهر التحليل أن البرنامج يتبنى

مركزات تنموية تتوافق بدرجة كبيرة مع الأدبيات الدولية الحديثة في مجالات التنمية القائمة على المكان، والتنمية الاقتصادية المحلية، والحوكمة متعددة المستويات، وهو ما يمنحه قاعدة قوية لتحقيق التنمية الاقتصادية المنشودة.

إلا أن نتائج التحليل التي قدمتها الورقة، سواء من خلال قراءة البرنامج التنفيذي أو من خلال الأدلة الميدانية المستخلصة من المحافظات الأربع، أظهرت أن الانتقال من الرؤية الوطنية إلى الأثر المحلي لا يتم بصورة تلقائية. فقد كشفت جلسات الحوار أن المحافظات لا تعاني من نقص في الأفكار أو غياب الفرص، وإنما من فجوات تتعلق بترجمة السياسات إلى واقع محلي قادر على استثمار المزايا النسبية، وتجاوز المعوقات المؤسسية، وربط الاستثمار بالتشغيل، وتعزيز مشاركة الفاعلين المحليين في عملية التنمية.

كما أوضحت الورقة أن التحديات التي برزت في الكرك، والزرقاء، والمفرق، وإربد، رغم اختلاف السياقات الاقتصادية لكل محافظة، اتسمت بقدر كبير من التشابه في طبيعتها. فقد تكررت الإشارة إلى الحاجة لبناء هوية اقتصادية واضحة لكل محافظة، وتحسين بيئة الاستثمار من خلال معالجة الممارسات البيروقراطية وضعف إنفاذ الإجراءات، وتطوير البنية التحتية الاقتصادية، وربط التعليم والتدريب باحتياجات سوق العمل، وتعزيز الاقتصاد المحلي والمشروعات الصغيرة والمتوسطة، إضافة إلى تطوير آليات التنسيق بين المؤسسات الوطنية والمحلية. ويشير هذا التشابه إلى أن القضية الأساسية لا تتعلق بمحافظه بعينها، بل بمنهجية إدارة التنمية المحلية على المستوى الوطني.

وفي هذا السياق، أكدت نتائج الفصل السابع أن بناء إطار راصد للأثر المحلي يوفر أداة عملية لفهم العلاقة بين الاستثمار، والمهارات، والتشغيل، والاقتصاد المحلي، والحوكمة، إلا أن امتلاك أداة للقياس، مهما بلغت درجة تطورها، لا يكفي بحد ذاته لتحقيق التنمية. فالقياس يمثل وسيلة لتحسين السياسات، وليس بديلاً عنها. ومن ثم، فإن القيمة الحقيقية للإطار لا تتحقق إلا عندما تتحول نتائجه إلى قرارات تنفيذية، وإصلاحات مؤسسية، وتدخلات موجهة تستجيب لخصوصية كل محافظة، وتساعد على معالجة الاختناقات التي تحد من إنتاج الأثر المحلي.

وانطلاقاً من ذلك، تنطلق هذه الورقة من فرضية سياساتية مفادها أن تعظيم الأثر المحلي لا يتطلب إعادة صياغة رؤية التحديث الاقتصادي أو استبدال برنامجها التنفيذي، وإنما يتطلب تطوير الطريقة التي يُنفذ بها البرنامج على المستوى المحلي. فالمطلوب ليس إضافة برامج جديدة بقدر ما هو تحسين قدرة المنظومة الحالية على تحويل الاستثمارات إلى فرص عمل، وربط المشروعات بسلاسل القيمة المحلية، وتمكين المحافظات من استثمار ميزات التنافسية، وتعزيز التنسيق بين مختلف الفاعلين في عملية التنمية.

كما تشير الأدلة التي جمعتها الورقة إلى أن نجاح هذه العملية يعتمد على الانتقال من التفكير القطاعي إلى التفكير المكاني، ومن إدارة المشروعات إلى إدارة الأثر، ومن متابعة نسب الإنجاز إلى متابعة التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي تحدث في المحافظات. وهذا التحول لا يمثل تغييراً في أهداف البرنامج التنفيذي، بل يمثل تطويراً في منهجية تطبيقه، بما يجعله أكثر قدرة على الاستجابة للتفاوتات التنموية بين المحافظات، وأكثر اتساقاً مع المبادئ التي تقوم عليها التنمية القائمة على المكان وأفضل الممارسات الدولية في الحوكمة والتنمية الإقليمية.

وبناءً على ذلك، لا يقدم هذا الفصل مجموعة من التوصيات العامة أو المنفصلة، وإنما يقترح خارطة طريق سياساتية تستند إلى الأدلة التي عرضتها الورقة، وإلى الدروس المستخلصة من المحافظات الأربع، وإلى إطار راصد للأثر المحلي الذي تم تطويره في الفصل السابق. وتهدف هذه الخارطة إلى تحديد المسارات العملية التي يمكن من خلالها تعظيم الأثر المحلي للبرنامج التنفيذي، من خلال إجراءات قابلة للتطبيق، وتوزيع واضح للأدوار، وتسلسل زمني للإصلاحات، بما يساعد على تحويل التحديث الاقتصادي من برنامج وطني طموح إلى نتائج تنموية أكثر شمولاً وعدالة واستدامة على مستوى المحافظات.

وعليه، ينتقل هذا الفصل من مرحلة التشخيص والتحليل إلى مرحلة تصميم البدائل السياساتية. فبعد أن بينت الورقة أين تكمن فجوات انتقال الأثر المحلي، وكيف يمكن قياسها، يصبح السؤال الأكثر أهمية هو: ما الخيارات المتاحة أمام صانع القرار لتعظيم الأثر المحلي للتحديث الاقتصادي؟ وللإجابة عن هذا السؤال، يبدأ القسم التالي بعرض ومقارنة ثلاثة بدائل سياساتية، تمثل مسارات مختلفة لتطوير العلاقة بين البرنامج التنفيذي والتنمية المحلية، تمهيداً لاختيار المسار الأكثر قدرة على تحقيق الأثر المستدام في المحافظات الأردنية.

8.2 بدائل السياسات لتعظيم الأثر المحلي

(Policy Options for Maximizing Local Impact)

تشير الأدلة التي قدمتها هذه الورقة إلى أن الأردن لا يواجه تحدياً يتمثل في غياب رؤية اقتصادية أو نقص في المبادرات التنموية، بل يواجه تحدياً أكثر تعقيداً يتعلق بقدرة المنظومة التنفيذية على تحويل السياسات الوطنية إلى أثر محلي مستدام داخل المحافظات. وقد أظهرت نتائج التحليل أن المحافظات الأربع، رغم اختلاف خصائصها الاقتصادية، لم تطالب بإعادة صياغة رؤية التحديث الاقتصادي، وإنما ركزت بصورة متكررة على تحسين آليات التنفيذ، وتعزيز التنسيق، وربط الاستثمارات بالاقتصاد المحلي، وتطوير بيئة الأعمال، والاستثمار في رأس المال البشري.

وانطلاقاً من ذلك، فإن تطوير الأثر المحلي لا يقتصر على خيار واحد، بل يمكن أن يتحقق من خلال عدد من المسارات السياسية. ويستعرض هذا القسم ثلاثة بدائل رئيسة، تختلف في مستوى التغيير الذي تقترحه، وفي قدرتها على معالجة الفجوات التي كشفتها الورقة.

الخيار الأول: الاستمرار في النهج الحالي مع تحسين كفاءة التنفيذ

(Incremental Improvement of the Existing Approach)

يقوم هذا الخيار على الاستمرار في تنفيذ البرنامج التنفيذي وفق بنيته الحالية، مع التركيز على تحسين معدلات الإنجاز، وتسريع تنفيذ المبادرات، وتعزيز التنسيق بين الجهات الحكومية دون إدخال تعديلات جوهرية على منهجية العمل.

ويمتاز هذا الخيار بانخفاض كلفته المؤسسية، وسهولة تطبيقه، وعدم حاجته إلى تعديلات تنظيمية كبيرة. كما أنه يحافظ على استقرار البرنامج التنفيذي ويجنب المؤسسات الدخول في عمليات إعادة هيكلة قد تستغرق وقتاً إضافياً.

إلا أن نتائج المحافظات الأربع تشير إلى أن هذا الخيار، رغم أهميته في تحسين الأداء التنفيذي، لن يكون كافياً لمعالجة التحديات التي برزت بصورة متكررة، مثل ضعف الربط بين الاستثمار والتشغيل، واستمرار التفاوت في قدرة المحافظات على استثمار مزاياها النسبية، واستمرار الاختناقات البيروقراطية، وضعف المشاركة المحلية في تحديد الأولويات. ولذلك، فإن هذا المسار يعزز كفاءة التنفيذ، لكنه لا يعالج بصورة كافية آليات إنتاج الأثر المحلي.

الخيار الثاني: تعزيز البعد المحلي داخل البرنامج التنفيذي

(Strengthening the Local Dimension of the Executive Programme)

يقترح هذا الخيار الحفاظ على البرنامج التنفيذي الحالي، مع إدماج بعد محلي أكثر وضوحاً في عملية التنفيذ. ويشمل ذلك تطوير هويات اقتصادية للمحافظات، وربط أولويات الاستثمار بالميزة النسبية لكل محافظة، وتعزيز دور المجالس المحلية والقطاع الخاص والجامعات في تصميم التدخلات التنموية، وربط برامج التدريب والتعليم باحتياجات الاستثمارات القائمة والمستقبلية.

ويمثل هذا الخيار استجابة مباشرة لما كشفت عنه الأدلة الميدانية، حيث ركز المشاركون بصورة متكررة على أهمية الانتقال من التخطيط الموحد إلى تخطيط أكثر استجابة لخصوصية المحافظات، وعلى الحاجة إلى إزالة المعوقات الإجرائية التي تحد من جاذبية الاستثمار، وتطوير بيئة الأعمال، وتحسين التنسيق بين المؤسسات المختلفة.

ويمتاز هذا المسار بقدرته على زيادة فاعلية البرنامج التنفيذي دون الحاجة إلى إعادة بنائه، إلا أن نجاحه يظل مرتبطاً بتوافر أدوات قادرة على قياس الأثر المحلي بصورة منتظمة، وتوفير معلومات تساعد صناع القرار على تقييم نتائج هذا التحول.

الخيار الثالث: تبني إطار وطني لإدارة وقياس الأثر المحلي

(Adopting a National Local Impact Management Framework)

يقوم هذا الخيار على دمج إطار راصد للأثر المحلي (RASED Local Impact Framework) ضمن منظومة التخطيط والتنفيذ والمتابعة الخاصة بالتحديث الاقتصادي، بحيث يصبح قياس الأثر المحلي جزءاً من دورة صنع القرار، وليس نشاطاً منفصلاً يتم بعد انتهاء التنفيذ.

ويعتمد هذا المسار على الربط بين التخطيط الوطني، والأدلة الميدانية، وقياس الأثر، والتعلم المؤسسي، بما يسمح بإجراء مراجعات دورية للسياسات استناداً إلى النتائج الفعلية التي تتحقق في المحافظات. كما يوفر أدوات لقياس العلاقة بين الاستثمار، والمهارات، والتشغيل، والاقتصاد المحلي، والحوكمة، ويساعد على تحديد الاختناقات التي تحد من إنتاج الأثر المحلي في كل محافظة.

ويمثل هذا الخيار أكثر البدائل شمولاً، لأنه لا يركز على تحسين التنفيذ فقط، بل يعيد تنظيم العلاقة بين التخطيط، والتنفيذ، والتقييم، والتعلم، بما يجعل المحافظات شريكاً في إنتاج السياسات، وليس مجرد متلقي لها.

المقارنة بين البدائل السياساتية

المعيار	الخيار الأول: تحسين التنفيذ	الخيار الثاني: تعزيز البعد المحلي	الخيار الثالث: إطار راصد
سرعة التطبيق	مرتفعة	متوسطة	متوسطة
الحاجة إلى تغييرات مؤسسية	منخفضة	متوسطة	متوسطة إلى مرتفعة
الاستجابة لخصوصية المحافظات	محدودة	مرتفعة	مرتفعة جداً
تحسين التنسيق بين المؤسسات	محدود	جيد	مرتفع
ربط الاستثمار بالتشغيل	محدود	جيد	مرتفع جداً
دعم التعلم المؤسسي	محدود	متوسط	مرتفع جداً
القدرة على قياس الأثر المحلي	منخفضة	متوسطة	مرتفعة جداً
الاستدامة على المدى الطويل	متوسطة	جيدة	مرتفعة

الجدول (1-8): المقارنة بين البدائل السياساتية

ولغرض تقييم البدائل بصورة موضوعية، يمكن مقارنتها وفق مجموعة من المعايير التي استخلصتها هذه الورقة من الأدبيات الدولية ومن نتائج المحافظات. وتبين هذه المقارنة أن البدائل الثلاثة لا تمثل خيارات متعارضة بقدر ما تمثل مستويات مختلفة من التطوير. فالخيار الأول يركز على تحسين الأداء التنفيذي، بينما يضيف الخيار الثاني بعداً مكانياً ومحلياً أكثر وضوحاً، في حين يقدم الخيار الثالث تحولاً مؤسسياً في طريقة إدارة التنمية، من خلال دمج قياس الأثر المحلي ضمن دورة التخطيط وصنع القرار.

وانطلاقاً من الأدلة التي عرضتها هذه الورقة، فإن الخيار الثالث لا يلغي البديلين الآخرين، بل يبيّن عليهما. فتعظيم الأثر المحلي يتطلب المحافظة على الزخم التنفيذي للبرنامج، وتعزيز استجابته لخصوصية المحافظات، وفي الوقت نفسه توفير إطار مؤسسي قادر على قياس النتائج، والتعلم منها، وتعديل السياسات بصورة دورية. وبهذا المعنى، لا يمثل إطار راصد للأثر المحلي مشروعاً موازياً للبرنامج التنفيذي، وإنما يمثل الأداة التي تمكنه من تحقيق أثر تنموي أكثر عمقاً واستدامة.

وتقود هذه النتيجة إلى الاستنتاج بأن التحدي الذي يواجه التحديث الاقتصادي في المرحلة المقبلة لا يتعلق بصياغة رؤية جديدة، وإنما بتطوير آليات تنفيذ أكثر ذكاءً، وأكثر ارتباطاً بالمكان، وأكثر قدرة على التعلم من الأدلة. ومن هذا المنطلق، ينتقل القسم التالي إلى تقديم خارطة طريق عملية توضح كيف يمكن ترجمة هذا الخيار إلى إجراءات تنفيذية متدرجة، موزعة زمنياً ومؤسسياً، بما يضمن تعظيم الأثر المحلي للتحديث الاقتصادي في مختلف المحافظات الأردنية.

8.3 خارطة الطريق الوطنية لتعظيم الأثر المحلي

(National Roadmap for Maximizing Local Impact)

تشير الأدلة التي قدمتها هذه الورقة إلى أن تعظيم الأثر المحلي لا يتطلب إطلاق برامج اقتصادية جديدة بقدر ما يتطلب إعادة تنظيم العلاقة بين التخطيط الوطني والتنفيذ المحلي. فقد بينت نتائج المحافظات الأربع أن معظم الفرص الاقتصادية موجودة بالفعل، وأن البرنامج التنفيذي يتضمن المبادرات اللازمة لدعم النمو الاقتصادي، إلا أن تحقيق أثر تنموي أكثر عمقاً واستدامة يستدعي تطوير آليات التنفيذ، وتعزيز التكامل بين المؤسسات، وربط الاستثمارات بالاقتصاد المحلي، وتحسين قدرة المحافظات على استثمار مزاياها النسبية.

وانطلاقاً من ذلك، تقترح هذه الورقة خارطة طريق وطنية تعتمد على مبدأ التدرج في الإصلاح (Phased Reform)، بحيث يجري الانتقال من الإجراءات السريعة ذات الأثر المباشر، إلى الإصلاحات الهيكلية، وصولاً إلى بناء منظومة مؤسسية مستدامة لإدارة وقياس الأثر المحلي. ويهدف هذا النهج إلى تحقيق نتائج ملموسة على المدى القصير، مع الحفاظ على المسار الإصلاحي طويل الأمد، وتجنب تحميل المؤسسات أعباء تنفيذية يصعب استيعابها في فترة زمنية واحدة.

المرحلة الأولى: إجراءات سريعة لتعزيز الأثر المحلي (خلال 12 شهراً)

تركز المرحلة الأولى على إزالة الاختناقات التي تكررت في جميع المحافظات، والتي يمكن معالجتها دون الحاجة إلى تعديلات تشريعية واسعة أو إعادة هيكلة مؤسسية كبيرة.

وتشمل هذه المرحلة إعداد هوية اقتصادية تنفيذية لكل محافظة، تستند إلى المزايا النسبية، وسلاسل القيمة، والفرص الاستثمارية، بحيث تصبح مرجعاً لتوجيه الاستثمارات العامة والخاصة، وتصميم برامج التدريب، وتحديد أولويات التنمية المحلية. وقد أظهرت الأدلة الميدانية أن غياب هذه الهوية أدى إلى تشتت الجهود، وإلى التعامل مع المحافظات باعتبارها وحدات إدارية متشابهة، رغم اختلاف خصائصها الاقتصادية بصورة كبيرة.

كما تتضمن هذه المرحلة إطلاق مراجعة وطنية لمعوقات الاستثمار غير التشريعية، مع التركيز على الممارسات البيروقراطية، وتفاوت تطبيق الإجراءات بين المحافظات، وضعف التنسيق بين المؤسسات، وآليات إنفاذ القرارات الإدارية. وقد بينت الحوارات أن هذه التحديات كانت من أكثر القضايا تكراراً، وأن معالجتها يمكن أن تحقق أثراً سريعاً في تحسين بيئة الاستثمار دون الحاجة إلى تعديل القوانين.

وفي الوقت نفسه، تقترح الورقة إنشاء منصات تنسيق اقتصادية على مستوى المحافظات، تضم المحافظ، والمجلس التنفيذي، والبلديات، وغرف التجارة والصناعة، والجامعات، ومؤسسات التدريب، والقطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني، لتصبح منصة دورية لمناقشة أولويات التنمية، ومتابعة تنفيذ المبادرات، وتفسير نتائج قياس الأثر المحلي.

كما توصي المرحلة الأولى بالبداية بتطبيق إطار راصد للأثر المحلي بصورة تجريبية في عدد من المحافظات، بهدف اختبار المنهجية، وبناء قواعد البيانات، وتطوير مؤشرات القياس، قبل تعميمها على المستوى الوطني.

المرحلة الثانية: الإصلاحات الهيكلية لتعزيز الاقتصاد المحلي (من سنة إلى ثلاث سنوات)

بعد معالجة الاختناقات الأولية، تنتقل خارطة الطريق إلى إصلاحات أكثر عمقاً، تركز على تحسين قدرة المحافظات على إنتاج التنمية بصورة مستدامة.

ويتمثل المحور الأول في ربط الاستثمار بتنمية المهارات، بحيث تصبح الموافقة على المشروعات الاستثمارية الكبرى مصحوبة بخطط واضحة لتأهيل القوى العاملة المحلية، بالتعاون مع الجامعات، ومؤسسة التدريب المهني، وكليات المجتمع، والقطاع الخاص. ويستجيب هذا التوجه بصورة مباشرة لما كشفت عنه المحافظات من وجود فجوة بين متطلبات سوق العمل ومخرجات منظومة التعليم والتدريب.

كما تشمل هذه المرحلة إعادة هيكلة منظومة دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة، بحيث تنتقل من نموذج التمويل التقليدي إلى نموذج متكامل يجمع بين التدريب، والإرشاد، وحاضنات الأعمال، والتوجيه، والتسويق، وربط المشاريع الجديدة بسلاسل القيمة والأسواق المحلية. وقد أظهرت الورقة أن كثيراً من برامج الدعم الحالية تعاني من التشتت، والإجراءات البيروقراطية، وضعف التنسيق بين المؤسسات، وهو ما يحد من أثرها التنموي.

وتقترح خارطة الطريق كذلك إصلاح منظومة التمويل الريادي، من خلال مراجعة شروط الكفالات، وتخفيف المتطلبات التي تعيق وصول الشباب والشابات إلى التمويل، وإعادة النظر في آليات احتساب الفوائد وفترات السماح، بما يجعل القروض التنموية أكثر قدرة على دعم المبادرات الإنتاجية، وليس فقط تمويلها شكلياً.

كما تتضمن المرحلة الثانية إطلاق برنامج وطني لتحسين بيئة العمل، يهدف إلى تعزيز جودة الوظائف في القطاع الخاص، وتحسين الاستقرار الوظيفي، وتنظيم ساعات العمل، وتشجيع التدريب أثناء العمل، بما يسهم في زيادة إقبال الأردنيين على العمل في القطاعات الإنتاجية، ويقلل الاعتماد على العمالة الوافدة في المهن التي يمكن توطيئها.

وفي الإطار نفسه، توصي الورقة بتطوير منظومة دعم الاقتصاد المحلي من خلال تعزيز سلاسل القيمة، وربط المشروعات الصغيرة بالمشروعات الكبرى، وتوسيع دور غرف التجارة والصناعة، وتشجيع المشتريات المحلية، بما يساعد على الاحتفاظ بجزء أكبر من القيمة المضافة داخل المحافظات.

المرحلة الثالثة: التحول المؤسسي وإدارة الأثر المحلي (من ثلاث إلى خمس سنوات)

تمثل هذه المرحلة الانتقال من تحسين التنفيذ إلى بناء منظومة مؤسسية مستدامة لإدارة التنمية المحلية.

ويتمثل أول عناصرها في دمج إطار راصد للأثر المحلي ضمن منظومة التخطيط الوطني، بحيث تصبح نتائج قياس الأثر المحلي جزءاً من عملية مراجعة البرنامج التنفيذي، وإعداد الخطط الحكومية، وتوزيع الاستثمارات العامة.

كما تقترح الورقة إصدار تقرير وطني سنوي للأثر المحلي، يعرض تطور المحافظات في محركات الأثر المحلي، ويحلل أسباب التقدم أو التراجع، ويقترح التدخلات المناسبة، بدلاً من الاكتفاء بعرض نسب الإنجاز التقليدية.

وتوصي الخارطة كذلك بتطوير لوحة متابعة وطنية (National Local Impact Dashboard)، توفر بيانات محدثة بصورة دورية حول محركات الأثر المحلي، وتساعد صناع القرار على متابعة التطورات في المحافظات، وتحديد الأولويات بصورة أكثر سرعة ودقة.

وفي هذه المرحلة أيضاً، يصبح إطار راصد للأثر المحلي جزءاً من دورة صنع القرار الحكومي، بحيث تستخدم نتائجه في مراجعة السياسات الاقتصادية، وتقييم أثر المبادرات الجديدة، وتصميم التدخلات المستقبلية، بما يعزز ثقافة التعلم المؤسسي، ويحول عملية المتابعة من نشاط رقابي إلى أداة لتطوير السياسات العامة.

خارطة الطريق بوصفها مساراً للتحويل وليس قائمة توصيات

لا تقدم خارطة الطريق مجموعة منفصلة من التوصيات، بل تقترح مساراً تدريجياً لإدارة التحويل في العلاقة بين التحديث الاقتصادي والتنمية المحلية. ويقوم هذا المسار على مبدأ أن تحقيق أثر محلي أكبر لا يتطلب تغيير أهداف البرنامج التنفيذي، وإنما يتطلب تطوير الأدوات التي تربط هذه الأهداف بخصوصية المحافظات، وتعزز قدرة المؤسسات على التعلم من الأدلة، والتكيف مع الواقع المحلي، وقياس النتائج بصورة منتظمة.

كما تؤكد خارطة الطريق أن نجاح هذا التحويل يعتمد على الشراكة بين الحكومة، والسلطات المحلية، والقطاع الخاص، والجامعات، وغرف التجارة والصناعة، ومنظمات المجتمع المدني، بحيث تصبح التنمية المحلية مسؤولية مشتركة، وليست مهمة جهة حكومية واحدة.

وبذلك، تمثل خارطة الطريق المقترحة الانتقال العملي من تحليل الفجوات إلى إدارة الحلول، ومن قياس الأثر إلى تعظيمه. فهي لا تضيف برنامجاً جديداً إلى برامج التحديث الاقتصادي، وإنما تقدم منهجية عمل تساعد على تحقيق القيمة الكاملة للبرنامج التنفيذي، من خلال جعل الأثر المحلي جزءاً أصيلاً من دورة التخطيط والتنفيذ والتقييم. ومن هذا المنطلق، ينتقل القسم الأخير من الورقة إلى تقديم مصفوفة تنفيذية تحدد الجهات المسؤولة، والشركاء، والإطار الزمني، ومؤشرات النجاح، بما يحول خارطة الطريق إلى خطة عمل قابلة للتنفيذ والمتابعة.

8.4 مصفوفة تنفيذ النموذج الأردني لتعظيم الأثر المحلي

تمثل الركائز السبع التي اقترحتها هذه الورقة إطاراً استراتيجياً لتعظيم الأثر المحلي للتحديث الاقتصادي، إلا أن نجاحها يعتمد على تحويلها إلى إجراءات تنفيذية واضحة، تتوزع فيها المسؤوليات بين المؤسسات الوطنية والمحلية، وتحدد لها أطر زمنية ومؤشرات متابعة قابلة للقياس. ومن هذا المنطلق، تقترح الورقة مصفوفة تنفيذية لا تهدف إلى إنشاء هيكل مؤسسية جديدة، وإنما إلى تعزيز التكامل بين المؤسسات القائمة، وتوجيه جهودها نحو تحقيق أثر محلي ملموس في المحافظات.

وتستند هذه المصفوفة إلى ثلاثة مبادئ رئيسية. أولاً أن تنفيذ الإصلاحات يجب أن يكون تشاركياً، بحيث تتحمل الوزارات، والمحافظات، والبلديات، والقطاع الخاص، والجامعات، ومنظمات المجتمع المدني مسؤولية مشتركة في تحقيق النتائج. وثانياً أن الإصلاحات ينبغي أن تكون متدرجة زمنياً، مع إعطاء الأولوية للإجراءات ذات الأثر السريع، ثم الانتقال إلى الإصلاحات الهيكلية والمؤسسية. أما المبدأ الثالث فيتمثل في أن نجاح التنفيذ يجب أن يقاس بالأثر المتحقق على الاقتصاد المحلي، وليس فقط بإنجاز الأنشطة أو الالتزام بالجدول الزمنية.

الركيزة الاستراتيجية	أهم الإجراءات التنفيذية	الجهة القائدة	الشركاء الرئيسيون	الإطار الزمني	مؤشر النجاح
بناء الهوية الاقتصادية للمحافظات	إعداد هوية اقتصادية تنفيذية لكل محافظة وربطها بالخطة الاستثمارية	وزارة التخطيط والتعاون الدولي	وزارة الاستثمار، وزارة الإدارة المحلية، المحافظات، الجامعات، غرف التجارة والصناعة	12 شهراً	اعتماد هويات اقتصادية لجميع المحافظات وإدماجها في الخطط الحكومية

الركيزة الاستراتيجية	أهم الإجراءات التنفيذية	الجهة القائدة	الشركاء الرئيسيون	الإطار الزمني	مؤشر النجاح
الاستثمار المنتج للأثر المحلي	مراجعة المعوقات غير التشريعية، تبسيط الإجراءات، تحسين رحلة المستثمر	وزارة الاستثمار	رئاسة الوزراء، الوزارات القطاعية، البلديات، القطاع الخاص	12-24 شهراً	انخفاض زمن الترخيص، ارتفاع رضا المستثمرين، زيادة الاستثمارات التشغيلية
تنمية رأس المال البشري المحلي	مواومة التدريب مع الاستثمارات، إنشاء برامج للتحويل المهني، تحسين بيئة العمل	وزارة العمل	وزارة التعليم العالي، مؤسسة التدريب المهني، الجامعات، القطاع الخاص	2-3 سنوات	ارتفاع نسبة تشغيل الأردنيين في الاستثمارات الجديدة وانخفاض فجوة المهارات
بناء منظومات الاقتصاد المحلي	تطوير سلاسل القيمة، إعادة هيكلة دعم المشاريع الصغيرة، تعزيز التسويق والابتكار	وزارة الصناعة والتجارة والتموين	غرف التجارة والصناعة، صندوق التنمية والتشغيل، التعاونيات، البلديات	2-3 سنوات	نمو المشروعات المستدامة، وزيادة القيمة المضافة المحلية
الحكومة الاقتصادية المحلية	إنشاء منصات تنسيق اقتصادية في المحافظات وربطها بالتخطيط الوطني	وزارة الإدارة المحلية	المحافظون، المجالس التنفيذية، البلديات، القطاع الخاص، المجتمع المدني	12-24 شهراً	انتظام اجتماعات المنصات واعتماد خطط اقتصادية محلية مشتركة
إدارة الأثر المحلي	تطبيق إطار راصد، إصدار تقرير سنوي، تطوير لوحة متابعة وطنية	وزارة التخطيط والتعاون الدولي	مركز الحياة-راصد، دائرة الإحصاءات العامة، الوزارات القطاعية	2-3 سنوات	إصدار التقرير الوطني السنوي وتحديث لوحة المؤشرات بصورة دورية
الحكومة الممكنة للتنمية المحلية	تعزيز التنسيق، تطوير قواعد البيانات، بناء القدرات، مراجعة السياسات استناداً إلى الأدلة	رئاسة الوزراء	جميع الوزارات والمؤسسات الشريكة	مستمر	دمج نتائج قياس الأثر المحلي في مراجعة البرنامج التنفيذي والسياسات الحكومية

الجدول (2-8): مصفوفة تنفيذ النموذج الأردني لتعزيز الأثر المحلي

وتبين المصفوفة أن نجاح النموذج المقترح لا يعتمد على جهة واحدة، بل على تكامل أدوار المؤسسات المختلفة ضمن منظومة وطنية موحدة. كما توضح أن معظم الإجراءات المقترحة لا تتطلب تعديلات تشريعية واسعة، وإنما تتطلب تحسين آليات التنسيق، وتعزيز استخدام البيانات، ورفع كفاءة التنفيذ، وتوجيه الموارد بصورة أكثر ارتباطاً باحتياجات المحافظات.

ومن المهم الإشارة إلى أن الإطار الزمني المقترح لا يمثل برنامجاً تنفيذياً جامداً، بل يوفر مساراً مرناً يمكن تعديله وفق أولويات الحكومة وتطورات التنفيذ. كما أن مؤشرات النجاح لا تهدف إلى تقييم أداء المؤسسات بصورة منفصلة، وإنما إلى قياس مدى تقدم الدولة في تحقيق الهدف الرئيس الذي سعت إليه هذه الورقة، وهو تعزيز الأثر المحلي للتحديث الاقتصادي.

وبذلك، تمثل هذه المصفوفة الحلقة التنفيذية التي تربط بين النموذج الأردني لتعزيز الأثر المحلي الذي قدمته الورقة، وبين عملية التنفيذ الفعلي داخل المؤسسات الوطنية والمحلية. فهي تحول الركائز الاستراتيجية إلى إجراءات قابلة للتنفيذ والمتابعة، وتوفر أساساً عملياً يمكن

البناء عليه في إعداد خطط العمل الحكومية، ومراجعة البرنامج التنفيذي، وإصدار تقارير دورية تقيس أثر التحديث الاقتصادي على المحافظات.

على امتداد هذه الورقة، انطلقت الدراسة من سؤال محوري يتمثل في مدى قدرة البرنامج التنفيذي لرؤية التحديث الاقتصادي على إنتاج أثر تنموي ملموس داخل المحافظات الأردنية. وقد بينت مراجعة الأدبيات أن نجاح السياسات الاقتصادية لم يعد يقاس بجودة تصميمها أو بحجم الموارد المخصصة لها، وإنما بقدرتها على الاستجابة لخصوصية المكان، وتعزيز الاقتصاد المحلي، وتحويل الاستثمار إلى فرص عمل مستدامة، وإحداث تغيرات حقيقية في حياة المواطنين.

وفي ضوء ذلك، انتقلت الورقة من تحليل الإطار النظري إلى تحليل البرنامج التنفيذي، ثم إلى اختبار فرضياته ميدانياً من خلال جلسات الحوار التي عقدت في محافظات الكرك، والزرقاء، والمفرق، وإربد. وقد أظهرت هذه الأدلة أن المحافظات الأردنية تمتلك مقومات اقتصادية متنوعة وفرصاً تنموية واعدة، إلا أن تحقيق أثر محلي مستدام ما يزال يواجه تحديات تتعلق بآليات التنفيذ، والتنسيق المؤسسي، وربط الاستثمار بالتشغيل، وتطوير المهارات، وتعزيز الاقتصاد المحلي، وإشراك الفاعلين المحليين في عملية التنمية.

كما كشفت الدراسة أن هذه التحديات، على الرغم من اختلاف السياقات الاقتصادية بين المحافظات، اتسمت بدرجة عالية من التشابه، وهو ما يشير إلى أن القضية لا تتعلق بمحافظة بعينها، وإنما بطريقة إدارة التنمية المحلية على المستوى الوطني. ومن هنا، خلصت الورقة إلى أن المرحلة المقبلة من التحديث الاقتصادي ينبغي أن تركز بصورة أكبر على تعظيم الأثر المحلي، بوصفه الحلقة التي تربط بين الرؤية الوطنية والنتائج التي يشعر بها المواطن في المحافظات.

وانطلاقاً من هذه النتائج، طورت الورقة إطاراً راصد للأثر المحلي (RASED Local Impact Framework)، بوصفه إطاراً وطنياً يساعد على تفسير العلاقة بين الاستثمار، ورأس المال البشري، والاقتصاد المحلي، والحوكمة، والأثر التنموي، كما يقدم منظومة لقياس هذا الأثر وتوظيف نتائجه في دعم عملية صنع القرار. وتمثل هذه المساهمة محاولة للانتقال من منطق متابعة تنفيذ البرامج إلى منطق إدارة نتائجها، ومن قياس الأنشطة إلى قياس القيمة العامة التي تحققها السياسات الاقتصادية.

وفي ضوء التحليل النظري والأدلة الميدانية، اقترحت الورقة النموذج الأردني لتعظيم الأثر المحلي للتحديث الاقتصادي، الذي يقوم على سبع ركائز متكاملة تشمل بناء الهوية الاقتصادية للمحافظات، وتعزيز الاستثمار المنتج للأثر، وتنمية رأس المال البشري المحلي، وبناء منظومات الاقتصاد المحلي، وتطوير الحوكمة الاقتصادية المحلية، وإدارة الأثر المحلي، وتعزيز دور الحكومة بوصفها ممكناً للتنمية المحلية. ولا يمثل هذا النموذج بديلاً عن البرنامج التنفيذي، وإنما إطاراً يساعد على تعظيم أثره، وتعزيز قدرته على الاستجابة للتفاوتات الاقتصادية والمكانية بين المحافظات.

وتؤكد هذه الورقة أن نجاح المرحلة المقبلة من التحديث الاقتصادي لن يتحقق من خلال زيادة عدد المشروعات أو توسيع حجم الإنفاق العام فحسب، بل من خلال بناء منظومة مؤسسية قادرة على التعلم المستمر، والاستجابة للأدلة، وتوجيه الموارد نحو الأولويات المحلية، وإقامة شراكة حقيقية بين الحكومة، والمحافظات، والقطاع الخاص، والجامعات، ومنظمات المجتمع المدني. فالتنمية المحلية لم تعد مسؤولية جهة واحدة، وإنما عملية تشاركية تتطلب تكامل الأدوار، وتبادل المعرفة، والقدرة على التكيف مع الخصوصيات الاقتصادية لكل محافظة.

وفي هذا السياق، ترى الورقة أن المحافظات ينبغي ألا تُنظر إليها باعتبارها وحدات إدارية تتلقى السياسات، بل بوصفها محركات للتنمية الوطنية تمتلك قدرات وفرصاً مختلفة، وتستطيع، إذا ما أُتيحت لها البيئة المؤسسية المناسبة، أن تصبح شريكاً رئيساً في تحقيق أهداف رؤية التحديث الاقتصادي. كما أن نجاح الدولة في تقليص الفجوات التنموية وتعزيز العدالة المكانية سيعتمد بصورة متزايدة على قدرتها على توظيف هذه الخصوصيات المحلية ضمن إطار وطني متكامل، يجمع بين وحدة الرؤية وتنوع أدوات التنفيذ.

وأخيراً، تقترح هذه الورقة أن يمثل الأثر المحلي المعيار الرئيس لتقييم السياسات الاقتصادية خلال المرحلة المقبلة. فالمعيار الحقيقي لنجاح التحديث الاقتصادي لن يكون عدد المبادرات التي أطلقت، أو قيمة الاستثمارات التي أُعلن عنها، أو نسب الإنجاز التي تحققت، وإنما قدرة هذه السياسات على خلق فرص عمل لائقة، وتعزيز تنافسية المحافظات، وتحفيز الاقتصاد المحلي، وتحسين جودة الحياة، وترسيخ تنمية أكثر شمولاً وعدالة واستدامة في مختلف أنحاء المملكة.

إن جوهر الرسالة التي تقدمها هذه الورقة يتمثل في أن نجاح التحديث الاقتصادي لا يبدأ من العاصمة وينتهي عند المحافظات، بل يبدأ عندما تصبح المحافظات شريكاً في تصميم التنمية وتنفيذها وقياس أثرها. وعندما يتحول الأثر المحلي إلى بوصلة للتخطيط وصنع القرار، ينتقل الأردن من إدارة التنمية بوصفها مجموعة من البرامج والمشروعات، إلى إدارة التنمية بوصفها عملية مستمرة لإنتاج القيمة العامة وتحسين حياة المواطنين. وتلك، في تقدير هذه الورقة، هي الخطوة الأكثر أهمية لضمان أن تتحول رؤية التحديث الاقتصادي من وثيقة إصلاح وطنية إلى تجربة تنموية يشعر المواطن بثمارها في كل محافظة ومدينة وقرية في المملكة.